



Seguridad Ciudadana: una emergencia de la (n) Seguridad Humana



La seguridad de las humanas: ¡no más violencia!



Educación: una luz fresca para la Seguridad Humana



Desarrollo Humano y Seguridad Humana: dos conceptos que se complementan



La protección integral de los niños, niñas y adolescentes ante el flagelo de la adicción a las drogas: una prioridad de la agenda de la seguridad humana



Telecomunicaciones para la Seguridad Humana: un desafío del mundo globalizado



Seguridad ambiental y desastres naturales: eslabones de la Seguridad Humana



Seguridad alimentaria y derechos humanos: caras de la misma urgencia

# Informe Anual de Labores 2008 - 2009

Cuarto Observatorio de Derechos Humanos



Conferencia de prensa, Informe Anual Junio 2008



Celebración semana cívica, Setiembre 2008.



Premio Calidad de Vida, Octubre 2008.



Inspección Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, Marzo 2009.



Celebración del 15 Aniversario en el Teatro Nacional, Octubre 2008.



Rendición de cuentas a las y los vecinos de Sardinal, Guanacaste, Julio 2008



Informe Anual 2008.



Celebración 15 aniversario de la Defensoría, Octubre 2008.



Inspección Hospital de Alajuela, Octubre 2008



Informe Anual 2006



Inauguración, Centro para Menores Adictos, Setiembre 2008



Aprobación Ley del Abolición del Castigo Físico contra Niños, Niñas y Adolescentes,



Celebración 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Diciembre 2008.



Pronunciamento Informe Estado de la Nación, 2008.



Marcha contra la Violencia Doméstica contra las Mujeres, Noviembre 2008.



Primera victoria en el Contencioso Administrativo, 2009



Inauguración aulas de capacitación de la Defensoría, Agosto 2008



Obra de Teatro IBSEN, Junio 2008.



Ticotíteres, Enseñanza de Derechos Humanos a los Niños y Niñas Mayo 2007

# Informe Anual de Labores 2008 - 2009

Cuarto Observatorio de Derechos Humanos



**DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES  
DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA**

**Cuarto Observatorio de  
Derechos Humanos en Costa Rica:  
La seguridad humana:  
una apuesta por la dignidad...**

**Informe Anual de Labores  
2008-2009**

**Junio 2009**

# Índice General

## Prólogo

## Presentación

## Capítulo 1

Reflexión Inicial	7
<b>Desarrollo Humano y Seguridad Humana dos conceptos de la mano hacia un fin común: la persona humana</b>	<b>11</b>
Introducción	11
I. Sede Regional Atlántica	15
II. Sede Regional Brunca	17
III. Sede Regional Chorotega	18
IV. Sede Regional Huetar Norte	19
V. Sede Regional Pacífico Central	20
VI. Sede Regional del Sur	21
<b>La seguridad de las humanas: ¡no más violencia!</b>	<b>25</b>
I. Un acercamiento a la seguridad humana desde las realidades de las mujeres	25
II. Seguridad humana y violencia contra las mujeres	26

A) Obligaciones estatales en torno a la violencia intrafamiliar en contra de las mujeres en el marco de la seguridad humana	27
B) Hacia el cumplimiento de las responsabilidades del estado mediante acciones concretas	27
C) Asignación Presupuestaria y atención de la violencia en el Poder Judicial: una relación que no coincide en el ámbito penal	29
D) Otros círculos de responsabilidad frente a la violencia contra las mujeres	30
III. Seguridad Humana y acceso a la justicia en Costa Rica: un serio retroceso durante el año 2008	30
A) Caso Tomayco: La violencia contra las mujeres como causal para la obtención del estatuto internacional de refugio	31
B) Caso Kater: pendiente un precedente judicial que reconozca su condición de necesidad en el marco de los procesos de extradición	33
C) Declaratoria de inconstitucional de los artículos 22 y 25 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: de vuelta a la impunidad de la violencia contra las mujeres	34
IV. Logros y desafíos	36
<b>Seguridad Ciudadana: una emergencia de la (In) Seguridad</b>	<b>40</b>
I. La permanente actualidad del tema	40
II. La inseguridad nos iguala en el temor y nos encarcela por igual	40
III. Persecuciones policiales discriminatorias	42
IV. A la falta de una Política Integral de Seguridad Ciudadana, se sigue apostando por la represión	44
V. La invasión de la seguridad privada	46
VI. Los Derechos Humanos deben ser el énfasis de la Profesionalización Policial	47
VII. A modo de conclusión	48
<b>Seguridad ambiental y desastres naturales: eslabones de la Seguridad Humana</b>	<b>51</b>
I. La Seguridad Ambiental como un componente de la Seguridad Humana	51
II. Los desastres naturales como amenazas para la seguridad ambiental	52
III. La atención de los desastres naturales: un tema de interés mundial	53
IV. Los desastres naturales: situación de Costa Rica	55

V. La Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias	57
VI. Casos de especial atención conocidos por la Defensoría	58
A) Reubicación de Barrio Santa Isabel Arriba de Cañas	58
B) Caso tragedia de Cacao de Atenas	59
C) Pretensión de disminución del Anillo de Contención del GAM	60
VII. Conclusiones finales	61
<b>Telecomunicaciones para la Seguridad Humana: un desafío del mundo global</b>	<b>63</b>
I. Emergencia en el 911	63
II. El abordaje de la investigación	64
III. Cantidad de Recurso Humano disponible	64
IV. El horario de atención	66
V. Sobre el Estudio del Clima Organizacional	67
VI. Atención al Cliente	69
VII. Oportunidad en la Atención	70
VIII. Llamadas no atendidas o abandonadas	70
IX. Llamadas mal atendidas	70
X. Quejas ante la Contraloría de Servicios	71
XI. Aplicación de los protocolos de intervención	71
XII. Sobre el cumplimiento de las disposiciones emanadas por la Comisión Coordinadora	72
XIII. Sobre la representación y estabilidad en la Comisión Coordinadora	73
XV. Dependencia o independencia administrativa	74
XVI. Contenido Presupuestario	75
XVII. Aspectos de Planificación	76
<b>Seguridad alimentaria y derechos humanos: caras de la misma urgencia</b>	<b>79</b>
I. El Plan Nacional de Alimentos	82
II. Precios y Abastecimiento de Alimentos	83

III Reducción de precios de la canasta básica	86
IV. Una estrategia de cuatro pilares: necesidad de evaluación y monitoreo	88
<b>La protección integral de los niños, niñas y adolescentes ante el flagelo de la adicción a las drogas: una prioridad de la seguridad humana</b>	<b>91</b>
I. Introducción	91
II. Derecho a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes: una exigencia desde la Seguridad Humana	93
III. Consumo de drogas: “justificación” de violaciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes	99
IV. Uso y abuso de drogas: desafío al Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia	104
V. Conclusiones y recomendaciones	111
<b>Educación: una luz fresca para la Seguridad Humana</b>	<b>113</b>
I) Para atender la seguridad humana	113
II) La labor educativa de la Defensoría de los Habitantes	114
III) Los retos	121
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata</b>	
I Introducción.	125
II Ámbito de competencia	125
III. Fundamento, objetivos y tramite de la atención inmediata	126
IV. Sistematización de la Atención Inmediata con los derechos, valores y principios que componen la seguridad humana.	127
V. La atención inmediata y su aplicación practica a casos concretos de acuerdo con los derechos que se reclaman como lesionados.	128
VI. Reflexión final.	132



## **Dirección de Regionales**

I. Introducción	133
II. Ámbito de competencia	133
III. Notable incremento del número de habitantes que demandan los servicios de las sedes regionales.	134
IV. Establecimiento de la coordinación de redes regionales	135
V. Organización comunitaria en el cantón de Osa: el ejercicio de una ciudadanía activa para el mejoramiento de la calidad de vida.	135
VI. La participación ciudadana en la defensa de derechos e intereses.	136
1) Problemática del cantón de Osa.	136
2) Antecedentes del proyecto de organización comunitaria de Osa.	137
3) Desarrollo del proyecto de organización comunitaria de Osa	137
4) Valoración preliminar tareas pendientes	139
VI. Sede Regional Atlántica	140
Introducción	140
Labor de defensa de derechos	140
Otras formas de intervención	141
VII. Sede Regional Brunca	142
1) Introducción	142
2) Labor de defensa de derechos	142
3) Otras formas de intervención.	144
VIII. Sede Regional Chorotega.	145
Introducción	145
1) Labor de defensa de derechos	145
2) Otras formas de intervención.	148
IX. Sede Regional Huetar Norte.	148
Introducción	148
1) Labor de defensa de derechos	148
2) Otras formas de intervención.	150

Reflexión final.	152
X. Sede Regional Pacífico Central.	153
Introducción	153
Labor de defensa de derechos	153
Otras formas de intervención	155
Reflexión final	156
XI. Sede Regional Sur	156
1) Introducción: la condición de pobreza como determinante de las denuncias ante la Sede Regional Sur.	156
Labor de defensa de derechos.	157
Otras formas de intervención	158
Reflexión final: aprendizaje, limitaciones y expectativas.	159
<b>Dirección de la Defensoría de la Mujer</b>	<b>161</b>
Ambito de competencia de la Defensoría de la Mujer	161
Temas y criterios desde las diversas formas de intervención de la Defensoría de la Mujer.	161
Ámbito de Salud.	161
Ambito laboral	166
Otras formas de violencia en contra de las mujeres	175
<b>Dirección de Protección Especial.</b>	<b>183</b>
I. Personas Adultas Mayores	183
1) La inseguridad del derecho a la exoneración en la tarifa de autobús.	184
2) Un régimen de pensiones que no garantiza la seguridad de ingresos en la vejez.	185
3) Distinguir la condición de persona adulta mayor sola para asegurar la posibilidad de obtener un bono de vivienda.	186
4) Instituciones “abandónicas” y personas en situación de abandono social.	187
II. Personas con discapacidad.	189
1) La inclusión de las Normas de Accesibilidad en el Manual de Revisión Técnica de Vehículos: El Logro de la persistencia.	189

2) Mejoramiento de la Atención medica brindada a las Personas con Parálisis Cerebral.	190
3) La emergencia de las Personas can Discapacidad en Situaciones de Emergencia.	190
4) La inseguridad de la orilla de la calle: Y las aceras accesibles?	191
5) Los riesgos de retorno a casa: Los procesos forzosos de desinstitucionalización psiquiátrica.	191
6) Una luz en el horizonte: La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.	192
<b>III. Personas Indígenas.</b>	<b>193</b>
1) El discriminatorio rezago del Estado: Un irrespeto alas derechos indígenas	193
2) Un grana que no es de oro.	194
3) Una quinceañera en el Parlamento.	195
<b>IV. Personas Migrantes y Refugiadas</b>	<b>196</b>
1) Las filas lentas de las solicitudes de Residencia y de Naturalización	196
2) Ser migrante y ser pobre: Obstáculos para tener derecho a la salud. ‘	197
3) Centro de Atención para personas extranjeras.	198\
4) Del drama al trauma: Quedar detenido en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría	199
5) Un recordatorio: El Proyecto de Ley de Migración y Extranjería.	200
6) Lineamientos para la formulación de una Política Migratoria respetuosa de los Derechos Humanos. El foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada.	201
7) El Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada	201
8) Una propuesta precipitada: El Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería.	202
<b>V. Personas Privadas de Libertad.</b>	<b>202</b>
1) No se trata solo de comer: la necesidad de una alimentación higiénica, equitativa y oportuna	202
2) Un sistema de salud enfermizo: El acceso a la salud en los Centros Penitenciarios.	203
3) El Estado de la Infraestructura: un problema permanente.	204
4) Personas can trastornos mentales en conflicto con la ley Quién levanta la mano por ellas?	204
5) Hacienda valer el Derecho de Defensa de las Personas Privadas de Libertad.	205
6) Personas en Situaciones de Pobreza e Indigencia.	205
7) La “indigencia” de las instituciones encargadas de atender la indigencia. ‘	205

8) La situación de La Carpio: Una promesa de campana política incumplida.	206
VI.Administración de justicia.	207
VII. Seguridad Policial.	207
1) Violaciones policiales contra la libertad y la integridad personal.	207
2) La Policía como cuerpo de choque: la Represión de la Protesta Social	207-
3) Corriendo tras los vendedores ambulantes	208
4) Mientras tanto persiste la inseguridad en las comunidades.	208
5) ¿Y los derechos laborales de la Policia?	208.
6) Discriminación por Orientación Sexual	209
7) Una marcha para hacer valer el derecho a la Protección Especial	209
<b>Dirección de Calidad de Vida.</b>	<b>213</b>
La Calidad de Vida desde una perspectiva salubristas y bioética	214
Casuística representativa del periodo.	220
Derecho a la prestación de servicios de salud	220
Derecho a un medio ambiente sano	227
Derecho a la vivienda digna	240
El derecho humano al patrimonio histórico-arquitectónico: algunos avances.	244
III. Participación en Comisiones	247
IV. Conclusiones finales.	248
<b>Dirección de Control de Gestión Administrativa</b>	
I. Ámbito de competencia	251
II. Dinamizando los Gobiernos Locales	252
Red Vial Cantonal	255
Recursos provenientes de la Ley N° 8114, ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria	
Donaciones en especie de RECOPE	257
Servicios Municipales y Seguridad Humana	258

Zona Marítimo Terrestre	263
Planes Reguladores Costeros	263
Península de Osa: un paraíso que grita por protección.	267
Adecuadas políticas de Desarrollo en Osa: una postergación constante	267
Cantón de Garabito: una tarea obligatoria.	269
2.2. El eterno problema de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP)	270
2.3. Personas afectadas por el Nemagón: se necesita más justicia	274
2.4 La vulneración del derecho a la salud en el caso CCSS-INS	277
2.5 Lo delicado de la apertura de los muelles de Limón y Moín	280
<b>Dirección de Asuntos Económicos</b>	<b>287</b>
Polémica por las fijaciones de precios de combustibles y autobuses	287
Intervenciones en audiencias públicas de servicios públicos	291
Nuevo escenario de las telecomunicaciones en Costa Rica.	294
Transporte Público: poco avance	297
Modernización del transporte público	297
Rutas Intersectoriales	298
Calidad del servicio en el transporte público.	298
Renovación de las concesiones en el transporte público modalidad autobús.	299
Corredor Común	299
Demanda de pasajeros en el transporte público	300
Cánones en el transporte público	301
V. Plan de contingencia: restricciones a la circulación vehicular.	301
VI. Los estudios tarifarios para estiba de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.	304
VII. Superávit del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	304
VIII. Salarios de la Corte Suprema de justicia	305
IX. El sistema de Unidades de Desarrollo	307
X. Conclusión.	308

<b>Dirección de Niñez y Adolescencia</b>	<b>311</b>
I. Sobre el derecho a la educación	312
II. La Protección especial de los niños, niñas y adolescentes: competencia del Patronato Nacional de la Infancia	329
III. Identidades negadas: el caso de los niños y niñas indígenas nacidos en Costa Rica.	339

**Dirección de Asuntos Laborales** **351**

**Dirección de Promoción y Divulgación** **355**

I. Educación en derechos humanos para niños, niñas y adolescentes.	355
A) Proyecto de Educación en Derechos Humanos para niños y niñas “Aprendiendo a convivir”	355
II. Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades nacionales	362
III. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.	365
Otras Intervenciones Especiales.	373
I) El terremoto de Cinchona: Un llamado a la solidaridad y una tarea aún pendiente.	373
II) Plan Escudo: monitoreo a su cumplimiento	376

**Capítulo 3**

**Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: otro reto para los Derechos Humanos de Costa Rica**

I) Introducción	385
II) Cumplimiento de los artículos del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes.	386
III) Recursos Humanos, logísticos y económicos otorgados a la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención (Artículo 18 del Protocolo Facultativo)	390
IV. Otras actividades que la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención desarrolla.	390

**Capítulo 4**

**Otras Formas de Intervención** **393**

<b>Dirección de Asuntos Jurídicos</b>	<b>393</b>
<b>Relaciones Interinstitucionales</b>	<b>407</b>
I. Relaciones con la Asamblea Legislativa	407
1- Criterios de la Dirección de la Defensoría de la Mujer	407
2- Criterios de la Dirección de Protección Especial	408
3- Criterios de la Dirección de Calidad de Vida	410
4- Criterios de la Dirección de Control de Gestión Administrativa	413
5- Criterios de la Dirección de Asuntos Económicos	415
6- Criterios de la Dirección de Niñez y Adolescencia	415
7- Otros proyectos	416
Relaciones con el Poder Judicial	417
Relación con el Programa Estado de La Nación	418
<b>Asuntos Internacionales en el mundo globalizado</b>	<b>419</b>

## **Capítulo 5**

<b>Gestión Administrativa</b>	<b>425</b>
<b>Dirección Administrativa</b>	<b>425</b>
a. Mejoramiento de las condiciones laborales	425
Ejecución Presupuestaria al 31 de diciembre del 2008	427
Balance General al 31 de diciembre del 2008	430
b. Creación y fortalecimiento de nuevas unidades organizacionales	431
c. Labor realizada a través de las comisiones de trabajo institucionales	432
Comisión Institucional en Materia de Discapacidad	432
Comisión de Comunicación Informática	433
Comisión Institucional de Control y Gestión de las Tecnologías de la Información:	434
Comisión Institucional de Valores	434

<b>Dirección de Planificación Institucional</b>	<b>435</b>
a) Respuesta pronta y oportuna a los y las habitantes	435
b) Control interno y creación de condiciones dentro de la cultura institucional	436
c) Rompiendo mitos: un plan de trabajo oficialmente aprobado y puesto en marcha	438
d) Vinculación de la planificación con la ejecución presupuestaria	438
e) De la planificación como un acto a un hábito: Una construcción que busca mejorar el accionar institucional	439
<b>Estadísticas 2008-2009: La Defensoría en cifras</b>	<b>441</b>
<b>Seguridad Humana y Contraloría de Servicios</b>	<b>473</b>
<b>Anexos: Defensoría en Breve</b>	



# Prólogo

A escasas semanas de terminar mi mandato como Defensora de los Habitantes y frente a la entrega del Cuarto Observatorio del Estado de los Derechos Humanos en el país, deseo compartir algunas reflexiones.

Hace muchos años, siendo estudiante de Medicina tuve acceso a un texto llamado “La Costa Rica que no Conocemos” del Dr. Rodrigo Gutiérrez Sáenz, ex decano de dicha facultad. Mi gran sorpresa fue entonces descubrir un país, una población y un estado de la salud en Costa Rica que nada tenían que ver con mi experiencia personal como habitante, esto gracias al esfuerzo y trabajo de mis padres, para ofrecerme una realidad muy diferente, inclusive a la que ellos habían tenido acceso.

Hace cuatro años ofrecí mi nombre para el digno puesto de Defensora de los Habitantes. En ese momento, creí que mi lucha por la construcción de los cuidados paliativos para los pacientes en fase terminal y sus familias, si bien no suficiente, era una experiencia importante. Creo que no tenía una preclara idea de qué iba a enfrentar. Hoy mucho más consolidada, mucho más fuerte, y mucho más consciente, debo reconocer que en mi vida hay un antes y un después de la Defensoría de los Habitantes.

He aprendido, que aunque esta institución tiene sus limitaciones para la defensa de los derechos humanos de la población, se convierte en imparable cuando a la defensa de esos derechos se unen las comunidades organizadas, la voluntad popular, la conciencia colectiva. Un claro ejemplo de esto es la comunidad de Sardinal. Sardinal es como Fuenteovejuna señor.

He aprendido que no importa cuánta legislación escrita exista en un Estado a favor de los Derechos Humanos, si no existe voluntad política para respetar esos derechos, la violación es inminente o muy real. Un claro ejemplo de esto es la implementación de la Ley N° 7600. Tal vez las personas con discapacidad tengan que vivir una espera forzada por otros 13 años más antes de que se de cumplimiento efectivo a dicha ley.

He aprendido una vez más a seguir mi intuición, por encima de “lo que es más apropiado”, “lo que procede”, o “lo políticamente correcto”. La intuición es la primera forma de conocimiento humano, muy por encima de la razón. Un claro ejemplo de esto es el frustrado “Pequeño Manhattan”, el programa de vi-

vienda para la clase media que se pretendía construir en Desamparados.

He aprendido que el trabajo en solitario es imposible, que hay que escoger a los mejores y que aún éstos siendo los mejores, muchos se quedarán en el camino. Los logros nunca son de una sola persona, a lo sumo, de dos. He contado con un equipo de apoyo como pocos funcionarios públicos tienen, las y los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes.

He aprendido que la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública son elementos indispensables para que el habitante confíe, crea en la institucionalidad, en la justicia, y en que sus derechos serán respetados. Por eso, esta Defensoría sigue ocupando el primer lugar de respeto y confianza entre los habitantes.

He aprendido mucho sobre el doble discurso de la clase gobernante en la Costa Rica de los últimos 39 años. Protegemos el ambiente, nos vendemos al exterior como un paraíso ambiental, creamos toda una legislación ambiental, que deslumbra y, sin embargo, es el Estado el principal violador de esa legislación, ya sea desde el gobierno central, o desde las municipalidades.

He aprendido que la equivocación está a la vuelta de la esquina. Que la improvisación y la falta de planificación sólo redundan en una factura muy alta que pagamos todos los y las habitantes.

He aprendido que cometemos errores pero lo que es difícil de justificar, es tropezarse dos veces con la misma piedra, pues le cuesta al habitante muy caro: se violan sus derechos.

He aprendido que un sistema político cuyo marco de trabajo no son los derechos humanos está lejos de ser justo, equitativo y no discriminante.

He aprendido que la justicia no siempre es justa. Que existe un deber de respetar la diversidad, en todos sus extremos y que, entre más intolerante y dogmática sea una persona, más insegura es, más amenazada se siente, y menos convencida está de esa realidad, que tanto defiende. Esa defensa de la fidelidad a su propia versión de la realidad, a ultranza, sólo refleja el profundo miedo en el que vive.

He aprendido que muchos son los que se dicen “llamados”, los que se creen “pre-claros”, muchos los que se dicen ser dueños de la verdad, muchos son los que se visualizan dentro de su propia fantasía mesiánica, pero poco, muy pocos, son los limpios de corazón, los grandes de espíritu, los trabajadores por sus semejantes.

En fin, he aprendido mucho, mucho más de lo que nunca pensé. No puedo seguir en el recuento de lo aprendido, pero hoy, a unas cuantas semanas de terminar la gestión, vuelvo sobre mis pasos y retomo algunos pensamientos y sigo creyendo que hice lo correcto. He sido el horcón esquintero de muchas luchas, la flecha que apunta hacia el Norte, con los consecuentes granizos y rayos en la tormenta. Como Edith Piaf, no me arrepiento de nada.

No creo haber llegado aquí por mera casualidad. Me ha tocado como jerarca vivir junto con la institución y las y los habitantes, una de las pruebas más duras para la Defensoría: El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana, conocido como el TLC. El país dividido, las familias divididas, las presiones en su máximo, y la Defensoría configuró un equipo técnico a lo interno que estudió, que investigó, que analizó el TLC, para llegar a un pronunciamiento estrictamente técnico, que desde luego estaba imposibilitado de satisfacer a todos y cada uno de los intereses de los habitantes de la República. Yo decidí respetar ese criterio, no privaron cálculos políticos, no privaron cálculos de oportunidad, alguien tenía que decirlo.

Como jerarca, me informé, estudié, medité. En una de esas madrugadas, frente a los cientos de documentos, mientras terminaba de leer el criterio técnico sobre UPOV y comprendiendo cómo se estaba cambiando para siempre el paradigma milenario de la relación del hombre y del campesino con la tierra y sus semillas, surgió desde los más profundo la frase “Este TLC no tiene alma”.

Comprendiendo el impacto que tendría nuestro informe, pedí luz a mi Dios, pedí sabiduría, y tomé una decisión. Asumo las consecuencias de ella, celebro la independencia que tuvimos como institución y como jerarca para tomarla. El castigo por esa decisión: el aislamiento de los medios de comunicación por un tiempo largo, la atomización de nuestra legitimidad y la credibilidad por parte de los sectores que se sintieron afectados, el ataque personal, la burla, la descalificación.

Lo que no comprenden los opositores es que les estoy profundamente agradecida, como persona,

como mujer y como defensora. La oposición, trajo más fuerza en la convicción, más seguridad en la toma de decisiones, fortaleza al espíritu, alimento al alma. Más ganas de seguir trabajando.

De quienes compartieron el criterio, aprendí a recibir la solidaridad de los desconocidos, recordé la infinita capacidad que tiene el pueblo de organizarse espontáneamente, en este caso, a través de los comités patrióticos, fenómeno sociológico nuevo en América Latina. Rescaté además, de mis pasadas clases de Historia y Geografía en la universidad, la figura de ese gran patriota que fue Juan Rafael Mora Porras. Me inspiré en su ejemplo y volví a disfrutar, en todos sus extremos, de la Patriótica Costarricense, la preferida de mi madre, Ligia Tristán Soubrié:

“Costa Rica es mi patria querida,  
vergel bello de aromas y flores  
cuyo suelo de verdes colores  
densos ramos de flores vertió.

A la sombra nací de tu palma,  
tu sabana corrí siendo niño,  
y por eso mi tierno cariño  
cultivaste por siempre mejor.

Yo no envidio los goces de Europa,  
la grandeza que en ella se encierra;  
es mil veces más bella mi tierra  
con su palma, su brisa y su sol.

La defiendo, la quiero la adoro,  
y por ella mi vida daría,  
siempre libre ostentando alegría  
de sus hijos será la ilusión”.

Hasta mi madre, desde donde Dios la tenga hoy, me acompañó en los momentos más difíciles. Aprendí también que este puesto de jerarca, es solo, muy solo, y muchas, muchas veces tuve que poner “el ala fuerte y la mirada fiera” para poder enfrentar, como dice el poema de nuestro poeta Julián Marchena a quien tuve el honor de conocer siendo una niña de sexto grado.

En esta oportunidad, estoy presentando el cuarto y último informe del estado de los derechos humanos en el país, correspondiente a mi gestión. Hago un balance y estoy satisfecha con el trabajo. Deseo una vez más, que este informe reciba la atención de las señoras y señores diputados. Que lo tomen en cuenta a la hora de elaborar y discutir las nuevas leyes para la República. Que no sea tomado como: el examen que se revisa, con ojos de dónde se equivocó, o qué se puede sacar que no haya hecho, a qué no le puso suficiente atención o cómo hacemos para que reprobé.

Este informe requiere un diálogo franco, pausado, abierto, reflexivo sobre el estado de los derechos humanos en Costa Rica y... un compromiso político del Parlamento de no dejarlo pasar, de complementarlo, de enriquecerlo y de traducirlo en legislación para todos y todas. Los invito a este diálogo.

Me llevo conmigo la mirada de esperanza de todos y cada una y uno de los habitantes que pasaron por la institución.

Me llevo la humildad y la confianza de esos habitantes cuando vinieron a pedir ayuda.

Me llevo las sonrisas y las miradas de comprensión de los niños y las niñas cuando por medio de títeres, recibían el mensaje de los Derechos Humanos.

Me llevo la participación y emoción de las y los adolescentes ante "Un Enemigo del Pueblo", legado de Henrik Ibsen.

Me llevo la desnudez de los niños y niñas de Isla Caballo.

Me llevo la confianza de las personas, que vinieron a mí, abrieron su corazón y creyeron en la institución.

Me llevo las miradas de frustración de los habitantes cuando el resultado de su gestión no era el esperado.

Me llevo las miradas de satisfacción cuando fuimos exitosos en la gestión.

Me llevo los amigos y amigas nuevas que hice dentro y fuera de la institución.

Me llevo todo este aprendizaje, para servir mejor, donde mi Dios me lleve.

Me llevo ¡todo!

Dejo con mucho respeto aquí, para la meditación del lector, un poema de Jorge de Bravo que he tratado de seguir al pie de la letra en estos cuatro años de mi gestión.

He sido una habitante en funciones de Defensora.

Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán

## Trajes

Hace mucho que usamos este mismo vestido  
en la casa,  
en la iglesia  
y en el gobierno

Nos hemos habituado tanto a usarlos  
que ahora nos da miedo  
y no nos atrevemos a cambiarlo,  
como si con el cambio  
nos quedáramos muertos.

Ajustamos los pasos,  
las costumbres, los credos,  
el amor,  
los pensamientos,  
a la estrechez reseca de este traje  
apolillado y viejo,  
que empezó siendo objeto de servicio  
y se nos ha trocado en carcelero

Yo digo, sin embargo, que en la vida  
hay mucho traje fresco.  
que debemos quemar este gangoche  
donde ya no cabe el pensamiento.  
lo importante es decir un día de todos:

-¡Al diablo este vestido polvoriento!  
Y agarrarlo con cólera y rasgarlo  
y quedarse desnudo en medio del viento

(Estando uno desnudo busca traje  
aunque tenga que hacerlo  
deshilándose  
el cuerpo)

Lo importante es tirar este vestido,  
encontrar uno nuevo  
y no dejar jamás que se nos hunda  
en la piel y los huesos,  
porque entonces, amigos, deja de ser vestido  
y se nos hace amo y carcelero.

Jorge Debravo



## Presentación

Hacer un recuento del trabajo de la Defensoría durante estos quince años, es una tarea ardua; sin embargo, lo que resulta más evidente, es que se trata de una construcción que ha venido desde el principio tomada de la mano de las y los habitantes, asumiendo su defensa, su voz y su principal trinchera para la exigibilidad de sus derechos humanos. Además, durante todos estos años, la Defensoría ha evolucionado y con ello, ha logrado posicionarse dentro de la sociedad civil, la cual hoy es una colectividad mucho más informada y educada sobre sus derechos y las posibilidades reales de hacerlos valer frente al Estado, responsable directo de su cumplimiento efectivo.

Quizás por esta evolución señalada, es que los primeros informes de la Defensoría se presentaron como un “Estado de la Población”, y ahora preferimos reforzar la visión de los derechos y los presentamos como “Observatorios de Derechos Humanos”. Esta transformación es testimonio de un aprendizaje construido con las y los habitantes; con las mujeres, los niños, las niñas y los adolescentes, las personas privadas de libertad, las adultas mayores, los migrantes, los pueblos indígenas y otras poblaciones históricamente vulnerabilizadas.

La esencia de nuestro trabajo no es otra que la Dignidad Humana, entendida como el principio de la solidaridad y la convivencia; y por eso, defendemos los derechos humanos de las personas, desde el fuero personal, hasta su riqueza cultural y ambiental. ¿Y cómo hacerlo desde el punto de vista de un mundo globalizado que por su lógica y rápida expansión implica diversidades económicas, étnicas, culturales, sociales y políticas? De ahí, se desprende nuestro compromiso de continuar con una labor que día a día, busca aumentar el nivel de reconocimiento de los

derechos de las y los habitantes, soñando con aquella sociedad henchida de “colores humanos”.

Este Informe Anual, se configura como el recuento final de la labor realizada por la presente administración en la Defensoría de los Habitantes. Al ser el Cuarto Observatorio de Derechos Humanos y como ha sido costumbre en los anteriores, se plantearon distintos temas, desarrollados desde una perspectiva de seguridad humana que luego veremos con detalle.

La situación mundial actual, es la consecuencia de distintos eventos (que no son únicos a lo largo de la historia), como la escasez de alimentos, la degradación ambiental, la pérdida de valor adquisitivo de la moneda, el aceleramiento de los movimientos migratorios, la globalización de las comunicaciones y la posibilidad de acceso rápido y fácil, a todos los objetos de consumo deseados, pero que también deja en evidencia la fragilidad de la seguridad humana en todos los aspectos de la sociedad.

Por estas razones, el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes este año se centra en el tema de la Seguridad Humana. Y es que antes, el concepto que se tenía siempre presente era el de “seguridad ciudadana”, el cual se concibe como aquel en el que la policía y los sistemas represivos eran fundamentales para que la sociedad se sintiera tranquila en sus casas y lo que prevalecía era la seguridad del Estado. El concepto de Seguridad Humana es diferente, busca el desarrollo del ser humano en toda su extensión, de manera que la persona se libere de miedos e inseguridades y logre su máximo crecimiento en todos los campos: educación, vivienda, acceso a oportunidades de empleo, posibilidad económica de obtener lo necesario para su subsistencia, etc.

Con base en ese concepto, es que en el primer capítulo de este Informe se contemplarán diversos temas, a partir de la labor de las distintas Áreas de Defensa, que tienen como hilo conductor el concepto de Seguridad Humana.

El Área de Admisibilidad se concentra, precisamente, en el tema de la Defensa Inmediata. Este concepto de defensa se ha acuñado en la Defensoría desde sus inicios, y se basa en el principio de que existen determinadas denuncias que por su naturaleza deben ser atendidas en el momento en que se presentan ante la institución y que mediante gestiones informales (una llamada telefónica o incluso una visita a la entidad que está generando el problema), pueden ser resueltas de manera rápida y eficaz. Sin embargo, es importante también que la identificación de estas situaciones sea precisa de manera que no se entorpezca el procedimiento o se complique la situación con trámites que no colaborarán con la resolución del problema.

Por otra parte, la Dirección de Oficinas Regionales se centra en diversos temas: las dificultades en el acceso a los servicios de salud, el retraso en el otorgamiento de pensiones, la creciente sensación en la población de que la seguridad ciudadana no se percibe, problemas con el acceso a un recurso vital como lo es el agua potable, contratiempos para ser partícipe de los programas gubernamentales contra la pobreza; y todo ello englobado en el grave problema que representa para las personas que residen en lugares alejados de la capital el que las promesas y los planes que el Estado propone se les conviertan en una realidad.

Desde el punto de vista de la Defensoría de la Mujer, la seguridad humana se traduce en el derecho de las mujeres a vivir libre de violencia. Pero esta violencia no debe verse solo como la que se traduce en golpes, gritos o incluso en la muerte de decenas de mujeres a manos de sus compañeros, hijos o esposos, sino también en la poca sensibilidad que a veces manifiestan los oficiales de policía encargados de protegerlas en el caso de un episodio de agresión, en la discriminación que se hace de la mujer embarazada en su trabajo por el hecho de estar embarazada, en la persecución de mujeres que huyen de su país porque son maltratadas y luego son encarceladas por haber sacado a sus hijos del país sin el permiso de su padre, sin que se tome en cuenta que con este hecho los alejó de la violencia patrimonial y/o sexual de que podían, si ni lo eran ya, ser objeto.

En cuanto al Área de Protección Especial, se valora la continua necesidad que las y los habitantes expresan de que se aumente la cantidad de policías en procura de incrementar la percepción de seguridad frente a

los atropellos que encaran aquellos miembros de la sociedad que no son tan “deseados” por esta, como el caso de los y las indigentes, los y las trabajadores del sexo, travestis, etc. Estas poblaciones se ven constantemente agredidas por la sociedad en general, de manera que son considerables las manifestaciones de discriminación hacia ellos, lo que contribuye a que los miembros de estos sectores vean en las figuras que supuestamente se encuentran dentro del entramado social para protegerlos, un motivo más para temer.

Desde el Área de Calidad de Vida, se observa la seguridad humana con el matiz de la prevención que el ser humano y el Estado deben observar ante los desastres naturales. Es conocido que el ser humano ha dejado su marca en el delicado balance que existe en nuestro planeta y, que si no se controla, será una marca que amenaza con generar una serie de eventos que desembocarán en la destrucción del planeta y de la vida como la conocemos. De hecho, la gran cantidad de eventos naturales que en pocos años se han desencadenado (terremotos, tsunamis, inundaciones, escasez de agua potable, por citar algunos) han sido consecuencia de la irresponsabilidad del ser humano y, en este momento, es su obligación el prevenir nuevos desastres que provoquen más daños así como de mitigar aquellos que se susciten. Es así como se menciona el hecho de que es primordial que se implementen medidas para tratar de restituir las condiciones que existían anteriormente para que nuestro planeta pueda recuperarse del daño que le hemos generado. Y por ello, el Estado debe implementar métodos que le permitan prevenir y controlar los daños que los desastres naturales producen en sus comunidades mediante planes de control de emergencias y de reconstrucción de las zonas afectadas (cuando ello es posible), para solidariamente enfrentar los estragos de la fuerza de la naturaleza.

Además de lo anterior, en un acápite aparte se hace referencia a la ayuda que la Defensoría de los Habitantes prestó durante el desastre que generó el terremoto del 8 de enero del 2009 en la localidad de Cinchona. Durante esa emergencia nacional, la Defensoría de los Habitantes procedió a colaborar con la clasificación, empaque y distribución de las donaciones, así como con su participación en diversas comisiones que buscan ayudar con el bienestar físico (relacionado con vivienda, alimentación, ayuda económica, entre otros) y el bienestar emocional de los afectados por este desastre natural.

En el Área de Control de Gestión Administrativa, se evalúa la afectación a la seguridad humana desde el punto de vista de los problemas administrativos que se presentan en un servicio tan importante en el ma-

nejo de emergencias como lo es el servicio del 911. Se evidencia que las personas que laboran en dicho servicio no solamente deben hacer frente a jornadas laborales extenuantes, sino que tampoco existe uniformidad en relación con el otorgamiento de días libres, incapacidades, cantidad de personal para atender las necesidades del servicio; y ello genera mal servicio e incluso llamadas que no son atendidas, lo cual puede desembocar en la no atención de una situación en la que se pueden ver comprometidas vidas humanas.

La seguridad alimentaria, es el tema desarrollado por el Área de Asuntos Económicos, entendida ésta como la capacidad del ser humano para tener acceso a los alimentos que requiere para subsistir. En este apartado se evalúan problemas tan actuales como el hecho de que muchos países, incluido el nuestro, no son capaces de producir lo que su población consume, no por el hecho de que no haya tierra, sino porque se han reducido los incentivos a los agricultores o se les han dado incentivos pero para producir materia prima para biocombustibles. Asimismo, se evalúa el fenómeno de la reducción en la capacidad económica del ser humano para enfrentar el aumento de precio en los servicios básicos o de la canasta básica, lo cual ha generado un fenómeno de desnutrición o, por el contrario, problemas de sobrepeso, al consumirse una dieta inapropiada. Es prioritario que los Estados velen no solo por el abastecimiento alimentario de sus habitantes, sino también que éste se produzca en la cantidad y calidad necesaria para que su salud permita el desarrollo de todos y cada uno de sus ciudadanos.

Finalmente, el Área de Niñez y Adolescencia examina el problema del consumo de drogas por parte de los niños, niñas y adolescentes y cómo han respondido las instituciones responsables de su protección a esta realidad. Como se indicó anteriormente, la globalización ha generado la posibilidad de que cualquier persona pueda tener acceso rápido y fácil a infinidad de cosas, entre ellas las drogas, mercado que se enfoca rápida y fácilmente en las personas menores de edad, permitiendo que sean revictimizados cuando se los involucra en la actividad delictiva asociada. Se apunta que la adicción es multicausal y no podemos centrarla en la carencia de recursos materiales, sino en la violación particular o sistemática a derechos fundamentales, incluyendo el derecho humano a contar con una familia que brinde el apoyo afectivo necesario para crecer y desarrollarse en un ambiente sano. Son múltiples los factores que pueden colocar a los niños, niñas y adolescentes en condiciones de vulnerabilidad y riesgo a su integridad física, emocional y su vida, correspondiéndole al Estado promover todas las acciones de prevención, garantía, protección y defensa para resguardar en todo momento su dignidad como

persona humana. Debemos a cada uno y cada una de las personas menores de edad la atención, el apoyo y el resguardo que su condición de desarrollo requiere, por lo que desde el punto de vista de la protección integral y de la seguridad humana de esta población, las soluciones a medias, no son soluciones.

Una de las novedades en este informe, además del recuento que se hace de la labor de cada una de las Sedes Regionales de la Institución, es la creación de la Dirección de Asuntos Laborales, a la cual se le encarga la tarea de tramitar todas aquellas denuncias que tengan que ver con la violación de los derechos laborales de las y los habitantes, así como la actuación estatal en su protección.

Asimismo, es de suma importancia señalar que en el presente año se crea la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura con el fin de cumplir con la designación que se hiciera en el 2007, de la Defensoría de los Habitantes en tal calidad. Este mecanismo se encarga de realizar visitas a centros de atención institucional, delegaciones policiales y otros sitios de detención con el propósito de comprobar las condiciones y el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad.

En cuanto a la Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos, el presente informe es prolijo en la descripción de las actividades que se han generado en ese campo ya que este es uno de los ejes de acción de la presente administración, entre las que se destaca las presentaciones que se han ofrecido en el Teatro Melico Salazar de la obra “Un Enemigo del Pueblo” del dramaturgo noruego Henrik Ibsen, así como diversos talleres y presentaciones de títeres que se han realizado en escuelas del país. Asimismo, y debido a que en el año 2008 se cumplieron 15 años de la creación de la Defensoría, se da cuenta de la realización de las actividades conmemorativas alusivas.

Con el propósito de cumplir de manera más amplia con el Principio de Transparencia y Rendición de Cuentas de toda institución pública, se informa sobre la gestión administrativa, resaltando de manera particular el proceso interno de dotar de estabilidad laboral a un importante grupo de funcionarios y funcionarias que se encontraban interinas o en condiciones laborales que podían ser mejoradas, así como la reclasificación de los Oficiales de Admisibilidad a Profesionales de Admisibilidad, con lo que se reconoce debidamente su nivel profesional. Asimismo, se realizaron una serie de reformas estructurales a las instalaciones con el fin de que brinden mayor accesibilidad a las personas con discapacidad así como la construcción de dos aulas de

capacitación que amplían las posibilidades de impartir cursos y realizar reuniones.

Además, se informa acerca del fortalecimiento de la unidad médica de la institución, el mantenimiento y renovación constante de la página web de la institución, el proceso de formación continua del personal por medio de programas de Maestría –específicamente en las Áreas de Seguridad Humana y Legislación Ambiental-, la capacitación de un grupo de funcionarios en el manejo del Lenguaje de Señas Costarricense (LESCO); así como el desarrollo de diversos talleres por parte de la Comisión Institucional de Valores para mejorar las capacidades de nuestros funcionarios/as para trabajar en equipo y mejorar sus relaciones interpersonales.

Muchas de las críticas que se han hecho al concepto de seguridad humana es que éste es bastante vago y poco efectivo; sin embargo, si se evalúa el trabajo

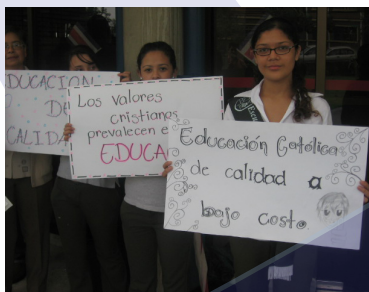
de la Defensoría desde sus inicios, esta institución lo que ha hecho y sigue haciendo es defender los derechos de todas las personas que habitan este país. La Defensoría de los Habitantes, durante los quince años que tiene de existencia, ha colocado como eje de su actuar, materializar lo que una de las tantas definiciones de seguridad humana rescata, que es centrarse en el ser humano.

A lo largo de estos quince años, hemos sido testigos del nacimiento y de la consolidación de una institución con profundo arraigo popular. La Defensoría es los ojos, las manos y la garganta de un pueblo que reclama sus derechos y que aprende de los signos de los tiempos, como aprende de sus luchas, de sus errores y sus aciertos.

San José, 5 de junio del 2009.

Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán  
Defensora de los Habitantes

Daniel Soley Gutiérrez  
Defensor Adjunto de los Habitantes



# Capítulo I Seguridad Humana



## La seguridad humana: una apuesta por la dignidad...

El concepto de seguridad humana, no es nuevo –en una visión pragmática y cotidiana- en los informes y en el trabajo de la Defensoría de los Habitantes desde sus inicios; es parte inherente de nuestra aproximación siempre operativa y vivencial por la defensa y promoción de los derechos humanos de las y los habitantes.

Pese a ello, vale rescatar que la expresión “Seguridad Humana”, conceptualmente hablando, se utilizó por primera vez en el año 1994, en un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. En ese documento, la visión de la seguridad humana es amplia y multidimensional, centrada esencialmente en las personas y la sociedad en general; y no tanto en el Estado, como había sido por tradición, el cual se caracterizaba por el conflicto armado y el resguardo de la ley y el orden en cada país. Es decir, el paradigma estatocéntrico entró en crisis y se ha visto superado por una perspectiva de orden más cosmopolita y global, de carácter ético y humanista, que hoy nos permite concebir la seguridad humana como una condición universal, que alcanza a una ciudadanía universal cuyo común denominador debe ser la cooperación y la solidaridad.<sup>1</sup>

A partir de lo anterior, vale recordar además, que ya siglos atrás Maquiavelo y Hobbes, por ejemplo, habían apelado al poder de la fuerza como el mecanismo necesario para mantener un determinado orden público, en manos del naciente Estado Moderno. Así, la seguridad del Estado -que no necesariamente del pueblo- ha sido entonces el principio que con mayor solvencia ha nutrido las corrientes políticas y militares, desde el Renacimiento hasta finales del siglo XX.

Este principio se contrapuso a los intereses y valores democráticos y alimentó las dictaduras militares; un ejemplo de ello, es Latinoamérica, que en el contexto de la Guerra Fría desplegaron la más cruenta opresión contra los movimientos populares, pero también indiscriminadamente contra la población civil, durante más de dos décadas.

Desde un punto de vista más práctico, es válido afirmar que la seguridad humana puede ser entendida como la tarea de “humanizar la seguridad”, teniendo claro que el sustento de esta idea se encuentra en los valores como la protección y la prevención.<sup>2</sup> Precisamente, así lo ha entendido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que desde 1994 concibe la seguridad humana como una cuestión de dignidad humana.

Además, es importante rescatar que uno de los aportes más valiosos en el desarrollo del concepto de seguridad humana actual, ha sido el del economista y Premio Nobel, Amartya Sen, quien concibe la seguridad humana a partir de un enfoque comprensivo y amplio, que incluye las amenazas a la supervivencia, los medios de vida y la dignidad de los seres humanos.<sup>3</sup>

Por otro lado, conviene recordar la Declaración Universal de Derechos humanos, la cual tanto en el Preámbulo como en el artículo 1, concede un rango particular a la dignidad humana y la coloca por encima de otros valores superiores, porque como lo dice el profesor J. Rafael Moncho Pascual, permite el reconocimiento del individuo y la convivencia social<sup>4</sup>;

<sup>1</sup> FERNÁNDEZ Pereira, Juan Pablo. (2005). *Tesis Doctoral: Seguridad Humana*. Programa de Doctorado en seguridad y prevención, Universidad Autónoma de Barcelona, pág. 14.

<sup>2</sup> *Ibíd.*, pág. 23.

<sup>3</sup> SEN, Amartya. (2000). *Why human security?*. Presentación en International Symposium on Human Security, Tokio.

<sup>4</sup> MONCHO Pascual, José Rafael. (2000). *Ética de los derechos*

entonces el imperativo categórico fundamental sería: *el respeto por la dignidad humana*. Y esta última, de inmediato refiere al respeto mutuo y la ayuda, con lo que se va a privilegiar la solidaridad sobre el egoísmo. A esto nos referíamos antes al hablar de seguridad humana como ciudadanía universal, basada en la cooperación y la solidaridad.<sup>5</sup> Finalmente, es válido afirmar que la dignidad humana es una idea universal.

Seguridad humana en el contexto de la ONU. El contexto de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ha sido muy importante para el desarrollo de la nueva visión de la seguridad humana, esencialmente mediante el trabajo de difusión que ha hecho el PNUD, el cual se ha sustentado en tres variables: paz, derechos humanos y desarrollo humano. De hecho, el Informe sobre Desarrollo Humano de 1994, inicia definiendo el nuevo enfoque de seguridad reseñado, de la siguiente forma:

*“Actualmente, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad se debe más a las preocupaciones acerca de la vida cotidiana que al temor de un cataclismo en el mundo. La seguridad en el empleo, la seguridad del ingreso, la seguridad en la salud, la seguridad en el medio ambiente, la seguridad respecto al delito: son estas las preocupaciones que están surgiendo en el mundo acerca de la seguridad humana”.*<sup>6</sup>

Por otro lado, ese informe resalta la interdependencia; comprendida en él como característica particularmente importante –entre otras-, dentro de la nueva naturaleza de la seguridad humana:

*“La seguridad humana es pertinente a las personas en todo el mundo, en países tanto ricos como pobres. Tal vez las amenazas a su seguridad sean distintas –el hambre y la enfermedad en los países pobres y los estupefacientes y el delito en los países ricos- pero estas amenazas son reales y van en aumento. Algunas son comunes a todos los países como la inseguridad en el empleo y las amenazas al medio ambiente (...)*

humanos, Editorial Ariel, España, pág. 28.

<sup>5</sup> Según Luis de Sebastián, en su libro: *De la esclavitud a los Derechos Humanos* (2000), la solidaridad es: “el reconocimiento práctico de la obligación natural que tienen los individuos y los grupos humanos de contribuir al bienestar de los que tienen que ver con ellos, especialmente de los que tienen mayor necesidad”.

<sup>6</sup> (PNUD) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Nuevas dimensiones de la seguridad humana*, Fondo de Cultura Económica, México, pág. 26.

*Cuando la inseguridad de las personas es atacada en cualquier parte del mundo, es probable que todos los países resulten involucrados. La desintegración social, el terrorismo, la contaminación y el tráfico de estupefacientes ya no son acontecimientos aislados y confinados dentro de las fronteras nacionales. Pero incluso cuando no repercuten directamente, los medios de comunicación la imponen a nuestra conciencia.”*<sup>7</sup>

El informe también rescata que en principio, la seguridad humana debe tener un enfoque preventivo más que reactivo, el cual inclusive sería menos oneroso para los Estados nacionales y de mayor alcance humanitario.

Por otro lado, tal y como lo señala este documento, existen muchas preocupaciones respecto de la seguridad, que alcanzan a las personas en su diario vivir. No contar con un empleo, tener seguridad alimentaria, seguridad para enfrentar la delincuencia, seguridad en cuanto a la violencia por sexo, etnia o credo religioso, etc. Como corolario, entonces, tendríamos que la seguridad humana definitivamente trascendió las armas y se constituyó en una preocupación por la vida y por la dignidad humana; la cual tiene cuatro características básicas, que son la universalidad, interdependencia, multidimensionalidad y prevención temprana.

Además, el informe rescata que la seguridad humana, es un concepto integral que tiene siete componentes, asociados precisamente con la multidimensionalidad señalada, que son: salud, alimentación, economía, personal, comunitario, político y medioambiental.

Esta visión tan completa (integral) que ofrece el PNUD al analizar la seguridad humana, no sugiere de ninguna manera que las personas se ven relevadas de sus responsabilidades, ni mucho menos de sus libertades naturales. La idea en realidad, es que la gente tenga la posibilidad de satisfacer sus necesidades en razón de la estabilidad y las oportunidades que debe proveer la estructura del Estado. Pero esto no significa que el Estado haga todo; se trata de un Estado que brinde herramientas a la sociedad para llevar las riendas de su propio destino a partir de la integración y con ello, de la solidaridad.

Seguridad humana, globalización y derechos humanos. Con el análisis previo, hemos querido rescatar las posibilidades integradoras que tiene en la actualidad el concepto de seguridad humana; hemos evidenciado que existe absoluta interrelación entre la solidaridad,

<sup>7</sup> *Ibíd.*, pág. 28.

los derechos humanos, la dignidad humana y el desarrollo de los pueblos. Y es precisamente desde ese enfoque integrador, del que partimos para afirmar que la seguridad humana se inserta -desde una perspectiva universal e interdependiente- en el mundo globalizado que se consolidó en la post Guerra Fría.

De tal forma, es importante rescatar que la seguridad humana se incorpora a las fuerzas del sistema internacional, justo en el contexto de la crisis de paradigmas que sufre el mismo sistema, de modo que aporta insumos de una manera decisiva en la reconceptualización pragmática sobre la seguridad, la vorágine de los cambios geopolíticos, estratégicos y por supuesto, en la acción internacional para enfrentar los problemas sociales y humanitarios que provocan los desastres naturales. En suma, los problemas que genera el mundo global en términos de conflictos políticos, cuestiones económicas, uso (generalmente explotación no sostenible) de recursos para producir bienes y servicios, migraciones, etc., son los que han propiciado el redimensionamiento necesario para comprender los alcances de la seguridad humana hoy. Sin duda, la seguridad humana en el ahora, responde a los productos (consecuencias) de una sociedad global, interconectada y sin duda, globalizada.

Si bien, la seguridad humana incorpora una perspectiva holística sobre el bienestar humano, resulta claro entonces, el inmediato vínculo con los derechos humanos, los cuales apuestan por la dignidad humana en razón de la realización plena de la vida de las personas, en las mejores condiciones posibles; o bien, como lo planteaba Aristóteles, en términos de la búsqueda del bien supremo, que para él era la felicidad.

La seguridad humana, en síntesis, debe considerarse una dimensión de la ejecutividad de los derechos humanos, que corresponde a las obligaciones generales y específicas de los Estados, frente a las amenazas a la integridad de las personas y que ha de ser complementada con las responsabilidades sociales e individuales que se requieren para vivir dignamente y sin violencia.

Para ahondar un poco en la relación entre la seguridad humana y los derechos humanos, es válido que nos preguntemos si ¿es la seguridad humana un derecho, o bien, el fundamento legal de la misma? Ciertamente, podríamos afirmar que seguridad son derechos humanos. Veamos.

En distintos instrumentos jurídicos internacionales, se plantea que la seguridad es un derecho humano; uno de ellos es precisamente la Declaración Universal de Derechos Humanos, la cual en el artículo 3 reconoce

que: *“toda persona tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad.”*<sup>8</sup> Claramente, se interrelacionan tres derechos distintos (vida, libertad y seguridad personal), lo cual es característico de otros documentos normativos de Derechos Humanos, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, etc.

Como ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 22 reconoce que *“cada persona es miembro de una sociedad y tiene derecho a la seguridad social”*; luego, el artículo 25, indica que todo el mundo tiene derecho a la seguridad ante el desempleo, enfermedad, incapacidad, vejez y otras carencias de medios de subsistencia en circunstancias que escapen a su control.<sup>9</sup> De la misma forma, en los otros instrumentos de derechos humanos, aparece el derecho a la seguridad desde los distintos enfoques o perspectivas, señalados al inicio de este documento.

Por ello, al estar la seguridad reconocida como un derecho humano, implica no solo la libertad del miedo (asociado con la visión estatocéntrica mencionada), sino también, la libertad de las necesidades (en términos humanísticos, de universalidad y solidaridad), lo cual una vez más deviene en una visión integral y globalizada de lo que entendemos hoy por seguridad humana.

Precisamente, desde esa perspectiva integral y globalizada, es que la Defensoría de los Habitantes ha concebido el trabajo cotidiano en materia de seguridad humana y es esa la devolución -traducida en rendición de cuentas- que queremos hacer llegar a las y los habitantes a quienes nos debemos. Nuestra institución ha comprendido que la seguridad humana hoy más que nunca, es un eje transversal de los derechos de las personas y que, como componente ineludible de la dignidad humana, toca todas las áreas de la sociedad.

En la Defensoría de los Habitantes, somos conscientes de que Costa Rica no escapa a las provocaciones y consecuencias (tampoco a algunas bondades) del mundo globalizado y que por ello, en la actualidad, no se puede pensar en derechos humanos sin incorporar los alcances de la seguridad integral de las y los habitantes; y mucho menos, sin el valor supremo de la solidaridad, como elemento fundante de la dignidad humana. De hecho, hoy en los diversos ámbitos del

<sup>8</sup> Organización de Naciones Unidas (ONU). Declaración Universal de Derechos Humanos. (<http://www.un.org/spanish>).

<sup>9</sup> Tomado de distintos artículos de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

conocimiento humano, hablamos de la necesidad impostergable que tiene la sociedad global de transitar hacia la consolidación de un nuevo paradigma de solidaridad, que apueste ya no solamente al mercado y a la creación de riqueza económica, sino que convenga en el desarrollo humano de los pueblos, como única garantía para la supervivencia de cara al futuro.

En la Defensoría, hemos asumido esta aproximación a la seguridad humana -en principio- teórica y la hemos traducido al pragmatismo, mediante el trabajo diario que hacemos para las y los habitantes de nuestro país en aras de defender los derechos humanos; y este ejercicio de rendición de cuentas así lo demuestra. Por

ello, para el actual informe de labores, hemos escogido la seguridad humana como eje esencial de nuestra tarea y preocupaciones, las cuales, desde la voz de las personas que atendemos a diario, hacemos llegar a ustedes en este documento.

A continuación, ofrecemos el informe sobre el estado de los derechos humanos, del último año, como hemos dicho, es un ejercicio de rendición de cuentas, que en esta ocasión, a la luz de los postulados de la seguridad humana que hemos reseñado, trata de integrar en un análisis las fortalezas y debilidades de los derechos humanos

# Desarrollo Humano y Seguridad Humana dos conceptos de la mano hacia un fin común: la persona humana

*“Los Derechos Humanos constituyen el núcleo de protección y habilitación de las personas, y la seguridad humana, una noción central para promover su observancia. La seguridad humana concretiza los derechos humanos de diferentes generaciones, desde la perspectiva de interdependencia e invisibilidad consagrada en la Conferencia Mundial de Viena, incorporando una racionalidad moderna del tema.”*

*Fuente: [www.flacso.cl/flacso/biblos.php](http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php) (consultado el 18 de mayo de 2009, a las 14 hrs.).*

## I. Introducción

El 4 de diciembre de 1986, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó la Declaración sobre el derecho al desarrollo, en virtud del cual todas las personas pueden participar de un desarrollo global que involucra lo económico, lo social, lo cultural y lo político; el cual tiende al mejoramiento del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el mismo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.<sup>1</sup>

De acuerdo con las aspiraciones y disposiciones de dicha Declaración, toda persona tiene derecho a un orden social en el que se puedan realizar plenamente

los derechos y las libertades, constituyéndose la persona humana en el sujeto central del proceso de desarrollo. En consecuencia, toda política de desarrollo debe considerar al ser humano como su participante y beneficiario principal, de modo que la creación de condiciones favorables al desarrollo de los pueblos y las personas es el deber primordial de los respectivos Estados.<sup>2</sup>

Así las cosas, el desarrollo se conceptualiza más allá de cuestiones de índole económica, pues se refiere también a la igualdad de oportunidades en relación con los recursos básicos, la educación, los servicios de salud, los alimentos, la vivienda, el empleo y la justa distribución de los ingresos. Se trata de un concepto multidimensional en el que las mujeres deben participar activamente, todo en orden a erradicar las injusticias sociales y en un marco de respeto al medio ambiente.

La seguridad humana, por su parte, al igual que el desarrollo humano, contempla varias dimensiones interdependientes: comprende la dimensión de la salud (el necesario acceso a los servicios de salud) y con ésta la seguridad social, la educación (como requisito indispensable para el pleno disfrute de los Derechos Humanos y para asumir las responsabilidades que de ellos se derivan), la seguridad económica (es decir, la disponibilidad de un ingreso básico para vivir con dignidad), la seguridad personal (entendida como la ausencia de violencia física y de amenazas en ese sentido), la seguridad ambiental (la posibilidad de verse libre de amenazas ambientales, la disponibilidad de agua potable, el aire puro, v.gr.), la seguridad comunitaria y cultural (es la seguridad que le proporciona a las personas pertenecer a un

<sup>1</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre el derecho al desarrollo, adoptada por medio de resolución n.º 41/128 de 4 de diciembre de 1986, artículos 1 y 2.

<sup>2</sup> *Ibíd.*

grupo social determinado, lo cual conlleva la identidad cultural y la posibilidad de reafirmar los valores propios) y la seguridad política (como la posibilidad de disfrutar o hacer uso de los derechos humanos básicos).<sup>3</sup>

En este orden de ideas, los valores, principios y derechos contemplados desde el enfoque amplio de la seguridad humana son merecedores de tutela y garantía efectiva por parte del Estado:

*“Los Derechos Humanos constituyen el núcleo de protección y habilitación de las personas, y la seguridad humana, una noción central para promover su observancia. La seguridad humana concretiza los derechos humanos de diferentes generaciones, desde la perspectiva de interdependencia e indivisibilidad consagrada en la Conferencia Mundial de Viena, incorporando una racionalidad moderna del tema.”<sup>4</sup>*

Como se puede apreciar, el desarrollo humano y la seguridad humana son conceptos ligados indisolublemente, van de la mano, a tal punto que, necesariamente, el desarrollo humano involucra la seguridad humana y ésta, a su vez, a aquél. En ambas, el punto de referencia es la persona humana y promover el desarrollo humano como derecho inalienable es una estrategia indispensable para promover la seguridad humana. Por tanto, ambas concepciones tienen como base la dignidad humana, cuyo respeto es absoluto y no admite relativismos, de manera que las metas que persiguen ambos se complementan porque es un solo el fin al que tienden.

*“Precisamente el respeto a la dignidad intrínseca de toda persona humana, ha llevado a los Estados a suscribir y ratificar tratados internacionales y adoptar legislación interna sobre Derechos Humanos; Costa Rica no es la excepción. Pese a ello y a que desde 1986 se adoptó la Declaración sobre el derecho al desarrollo, el estado de violencia estructural persiste y con éste, la constante violación de derechos por parte del Estado, primer llamado a respetarlos y garantizarlos.”*

*Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, 2009*

## II. Quejas sobre seguridad humana: el divorcio entre el discurso y la acción

En efecto, en la Dirección de Admisibilidad –primera cara visible de la Defensoría de los Habitantes, junto

<sup>3</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Venciendo el temor. Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, San José, 2005.

<sup>4</sup> Fuente: [www.flacso.cl/flacso/biblos.php](http://www.flacso.cl/flacso/biblos.php) (consultado el 18 de mayo de 2009, a las 13 hrs.).

con las Sedes Regionales– se comprueba, día a día, el divorcio que existe entre la teoría y la práctica de los Derechos Humanos, muchos de los cuales, pese a estar consagrados por el ordenamiento jurídico, se constituyen en una mera aceptación discursiva y, por tanto, representan un eufemismo para miles de personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza; que no tienen los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades alimentarias; que no tienen más techo que un puente sobre un río contaminado; que son víctimas de enfermedades incurables; que no tienen acceso a la educación o no pueden asistir al sistema educativo formal dadas las condiciones socioeconómicas del entorno familiar que les coloca en una situación en la que no pueden escoger; o que son víctimas de la indolencia, del descuido, de la negligencia y a veces, incluso, hasta del maltrato de algunas funcionarias y funcionarios públicos.

En otras palabras, los derechos, innatos como son, les son reconocidos por el Estado a todas las y los habitantes por distintas normas, pero les son

negados en el día a día a muchos de ellos, ya por acción, ya por omisión. El divorcio entre el discurso y la realidad práctica es claro y preocupante por la duplicidad que se genera en una materia tan sensible como esta.

Y ese divorcio es el que constata a diario la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata. Esta ruptura

incide, indefectiblemente –por la razón expuesta en líneas anteriores–, en la seguridad humana entendida como un concepto multidimensional, la cual se ve vulnerada frente a situaciones que ponen en riesgo la integración social, una de las esenciales, la desigualdad económica.

Para esta Dirección, abordar en un breve espacio como este su visión de las situaciones que vulneran la seguridad humana no es sencillo. Las 17.539 solicitudes de intervención recibidas en el período a partir del cual se rinde cuentas se refieren a diversos temas; algunos de los más representativos son los que se indican a continuación –valga aclarar de previo que se trata de una deuda histórica del Estado con la población y con la misma institucionalidad democrática–.

En primer término, el derecho humano a la vida y su derivación, el derecho humano a la salud, consagrados en el artículo 21 de la Constitución Política. En efecto, son recurrentes las demandas ciudadanas para que se garantice el derecho a la vida y a la salud en general, pero muy especialmente en la población adulta mayor. Así por ejemplo, personas adultos/as mayores o sus familiares, amigos/as o vecinos/as que acuden a la Defensoría de los Habitantes quejándose del trato que han recibido en algunos centros de salud, que no se les atiende en clínicas u hospitales, que no se les suministra medicamentos, que no se les quiere internar para cirugía y que las listas de espera amenazan con una intervención real para mejorar su estado de salud, atendiendo a que se acorta la esperanza de vida.

Es notable, también, la cantidad de quejas que ingresan provenientes de personas privadas de libertad en las que exponen, en su mayoría, violaciones a su derecho a recibir atención médica y a que se mejoren las condiciones higiénicas de los centros de atención institucional en los que se encuentran. La

Defensoría ha insistido, una y otra vez, en que el hecho de que una persona se encuentre privada de libertad no significa que haya perdido el goce de sus derechos y libertades –con la única excepción de la libertad de tránsito–. Estar privado/a de libertad es una situación que, en muchos casos, no depende de la persona que sobrelleva esta situación, sino de un condicionamiento social en el que la violencia estructural ha llevado a la persona a delinquir.

De igual forma, son recurrentes –también históricamente– las demandas de la población porque cesen las arbitrariedades en el cobro de los servicios públicos, como por ejemplo, lo que consideran aumentos irrazonables o desproporcionados en las tarifas por concepto de agua, electricidad y telefonía. Cuando se inicia el análisis de los valores y principios que están de por medio en la queja de la persona, se constata que el reclamo tiene un trasfondo, no de legalidad sino de justicia porque situaciones que ubican a la persona en condiciones de vulnerabilidad social o económica no son consideradas en el cobro respectivo.

Por otra parte, el artículo 33 de la Constitución Política garantiza la igualdad ante la ley por lo que “... no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana” y pese a ello, las discriminaciones han

sido tema de estos casi dieciséis años de existencia institucional; v.gr., discriminaciones contra personas menores de edad, mujeres, población adulta mayor, población con discapacidad y población indígena.

Asimismo, a largo de estos años, miles de habitantes han tocado la puerta de la Defensoría de los Habitantes para exponer la negligencia y las violaciones al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado –en los términos establecidos en la norma 50 de la Carta Magna–, no sólo en atención a los desequilibrios ocasionados contra la naturaleza por las mismas personas sino también en lo que atañe al funcionamiento de bares, karaokes o fábricas ubicados en lugares en los que es prohibido, dadas las regulaciones urbanas y que causan contaminación sónica y otros inconvenientes a niveles realmente preocupantes.

Todo ello guarda relación con un tema que es de todos los días en la Dirección de Admisibilidad: la constante omisión de respuesta a la que se ven expuestas las y los habitantes, las cuales provienen en buena parte del funcionariado público que

parece no tener conciencia de las implicaciones de no responder, además de la expresión de irrespeto al derecho constitucional de petición y pronta resolución, conforme lo dispone el artículo 27 de la Carta Política y a la dignidad humana.

En general, puede afirmarse que las quejas que recibe la Dirección de Admisibilidad testimonian situaciones de violencia estructural, muchas de ellas violatorias de una política “*permanente de solidaridad nacional*”<sup>5</sup> en orden a alcanzar la justicia social.

### III. Reflexión final

Este breve repaso, es apenas un esbozo para evidenciar que algunas aristas de la seguridad humana se encuentran en una situación de vulnerabilidad y si se quiere garantizarla, debe primero pensarse y adoptarse un modelo de desarrollo que proponga la construcción de la paz social, la cual depende, no sólo de la ausencia de violencia directa, sino también de la ausencia de violencia indirecta o violencia estructural.

*“La aspiración por alcanzar cierto tipo de desarrollo, debe responder a una adecuada planificación para conocer y determinar, por medio de las respectivas políticas públicas, a dónde tiene que intervenir el Estado y ejecutar acciones para contribuir a eliminar las desigualdades que limitan el desarrollo humano, concebido de manera integral y que pone en riesgo la seguridad humana.”*

*Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, 2009*

<sup>5</sup> Véase el artículo 74 de la Constitución Política.

Y en la construcción de ese modelo de desarrollo, la acción del Estado es fundamental.

De este modo, resulta impostergable que se revisen y analicen las estructuras, mecanismos e instituciones que expresamente generan desigualdades objetivas

para el disfrute de las libertades y derechos entre las y los habitantes. Y de ahí, la perspectiva ética del desarrollo, aquello que se constituye en un eje transversal que desde la Defensoría de los Habitantes se plantea como la *ética* de los Derechos Humanos, fundamental para garantizar la seguridad humana.



# Desarrollo Humano y Seguridad Humana: asimetrías regionales que persisten

*“Aquí, seguro por estar tan lejos, como que no nos quieren ayudar. Yo pensé que lo mío ya estaba perdido. Gracias por la ayuda que me brindaron y por hacerme sentir persona...”*

*Un habitante Golfito*

Lo planteado supra, es válido para las regiones que se encuentran más allá de la Gran Área Metropolitana, aún más al considerar el desarrollo asimétrico que históricamente se ha dado a lo largo y ancho del territorio nacional.

En ese sentido, como parte de las labores desarrolladas por la Defensoría de los Habitantes en procura de garantizar la seguridad humana para toda la población, conviene dedicar un espacio a repasar las denuncias formuladas ante las Sedes Regionales de esta institución, las cuales tienen el valor añadido de referir la problemática particular que afecta a las distintas regiones del país, en su respectiva particularidad.

En términos generales, el déficit que en materia de seguridad humana se manifiesta en las regiones periféricas del país remite, principalmente, a las múltiples deficiencias en el desempeño de instituciones encargadas de brindar servicios de asistencia y nivelación social, lo que lesiona los derechos e intereses de las y los habitantes en condición de vulnerabilidad y exclusión social. Paradójicamente, ahí donde persisten

las causas y consecuencias de la pobreza estructural, donde aún predomina la vida rural y donde se registra una lejanía geográfica de los centros de decisión nacional, es donde el Estado parece tener una menor presencia y sus políticas y programas un alcance mucho más limitado.

## I. Sede Regional Atlántica

### ***Deficientes servicios de salud por parte de la C.C.S.S.***

El objetivo de la seguridad humana es, como se ha desarrollado anteriormente, lograr la protección efectiva de todas las personas. La seguridad humana implica la prestación, por parte del Estado, de servicios básicos en sectores estratégicos tales como vivienda, educación, trabajo y salud, entre otros.

En relación con los servicios estatales que materializan el derecho a la salud, la interacción de la Sede Regional Atlántica con la Caja Costarricense de Seguro Social durante el período 2008-2009, y concretamente con el Hospital Dr. Tony Facio y varias Clínicas y EBAIS en toda la provincia, revela carencia de infraestructura y de personal por parte de esa institución en la zona, lo que se traduce en servicios deficitarios que no responden a las crecientes necesidades de la población.

En efecto, tras consultas efectuadas por la Sede Regional, el Dr. Dennis Nuggett, Director del Área de Salud Administrativa de los EBAIS, ha informado que la población del cantón central de Limón aumentó, entre 2007 y 2008, de 83.000 a 94.000 habitantes, y es atendida en sólo nueve EBAIS en ese cantón.

Asimismo, de esos nueve EBAIS, sólo cuatro están ubicados en edificios que pertenecen a la CCSS, y los demás no cumplen con diversos requisitos para albergar centros de esta naturaleza, especialmente para las personas con discapacidad, se carece de salidas de emergencia, en general los edificios están en malas condiciones, reportan problemas para parquear vehículos y sus dimensiones son pequeñas, por lo que se labora en un ambiente de hacinamiento.

Según el director del Área de Salud Regional, la remodelación que han sufrido EBAIS como el de Los Cocos, ha comprendido la prestación de nuevos servicios tales como trabajo social, psicología, farmacia, laboratorio, entre otros, pero ello no se ha traducido en un mayor espacio físico, por tanto, se trabaja de manera hacinada. Por su parte, el EBAIS de Santa Eduvigis exhibe deficientes condiciones, a pesar de que la comunidad ya donó un terreno para construir una nueva edificación, pero se continúa a la espera del presupuesto por parte de la CCSS. El EBAIS de Liverpool incumple las condiciones mínimas para brindar servicios de salud, mientras el EBAIS del Centro de Limón se aloja en un edificio alquilado que no cuenta con salida de emergencia y tiene problemas para el parqueo de vehículos. Los EBAIS de Bananito y de Pueblo Nuevo son sumamente pequeños y también atienden a las y los usuarios en condiciones de hacinamiento y escasa privacidad.

Por otra parte, las autoridades médicas locales continuamente han informado a la Sede Regional Atlántica sobre la carencia o mal estado de equipo médico indispensable, tal como desfilibradores, Tac, electrocardiograma, equipo de medicina nuclear, entre otros, sin precisar además los plazos previstos para suplir dichas necesidades. Similares carencias han sido también puestas en conocimiento de la Sede Regional mediante copia de gestiones por parte de la Federación de Trabajadores Limonenses (FETRAL), dirigidas a las autoridades regionales y nacionales del Sector Salud.

Asimismo, tanto las y los habitantes que acuden a la Sede Regional, como las Juntas de Salud locales e incluso la FETRAL, han denunciado y reconocido el problema que representa el insuficiente número de especialistas médicos en la región, sobre todo de anes-

tesiólogos, ginecólogos, cardiólogos, ortopedistas, psiquiatras, otorrinolaringólogos, urólogos, neurólogos y radiólogos. Esta insuficiencia incide directamente en el aumento de las listas de espera.

Son recurrentes las quejas ante la Sede Regional, a causa del prolongado plazo con que se otorgan las citas, situación que coincide con el origen de la mayor parte de quejas que interponen los usuarios ante la Contraloría de Servicios del Hospital Dr. Tony Facio, tal como lo ha señalado reiteradamente la funcionaria a cargo. El conocimiento que tiene la Sede Regional Atlántica en este punto específico demuestra que los centros médicos no cuentan con sistemas que establezcan con suficiente claridad el cupo disponible conforme se van otorgando nuevas citas y se atienden las que están en curso. Producto del retardo en el otorgamiento de citas, durante el período 2008-2009 se han realizado traslados masivos de pacientes a centros médicos del Valle Central, especialmente.

*“A partir de las denuncias recibidas, se puede señalar que la población más afectada por la falta de servicios médicos de calidad, son los territorios indígenas, personas de escasos recursos y de lugares lejanos a los centros de población, niños y niñas, personas no aseguradas, e inmigrantes especialmente en las zonas de inundaciones habituales (Matina y Sixaola).”*

*Dirección de Regionales, 2009*

En relación con otras carencias menores, pero también importantes para la prestación de servicios de calidad, se destaca la insuficiencia de camas, ambulancias, ropa para pacientes y ropa de cama. Estas carencias, han sido reconocidas por las autoridades médicas al referirse diversas consultas por parte de la Defensoría, en atención a las quejas recibidas.

Cabe señalar que además de esfuerzos como los de la Defensoría, otros actores institucionales y sociales han impulsado distintas iniciativas para presionar a las autoridades de la C.C.S.S. en la búsqueda de soluciones frente a la situación antes indicada. Al respecto, cabe referir las constantes reuniones y misivas planteadas por la FETRAL, la Junta de Salud de la CCSS y el Frente Sindical del Hospital Tony Facio, que desde el año 2000, según información recabada por la Sede Regional de la Defensoría, han insistido ante la Presidencia Ejecutiva de la CCSS para encontrar soluciones frente al déficit de médicos y de equipo especialmente, pero tampoco dichas gestiones han logrado solventar el problema. Más recientemente, hacia el mes de abril de 2009, tales organizaciones remitieron una nueva misiva al Presidente Ejecutivo de la CCSS, en la que exponen la problemática y le solicitan, una vez más, procurar soluciones urgentes en beneficio de la provincia de Limón.

## II. Sede Regional Brunca

### Deuda con la seguridad ciudadana.-

Una de las dimensiones de la seguridad humana es justamente el concepto, más restrictivo, de seguridad ciudadana. Seguidamente, se apuntan algunas consideraciones sobre las denuncias recibidas y tramitadas por la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes en relación con el tema de seguridad ciudadana.

Un indicador de los problemas de inseguridad ciudadana en esta región del país, tiene que ver con el incremento de la delincuencia. Esta situación tiene algunas causas estructurales y coyunturales que conviene puntualizar.

- Insuficiente número de oficiales de la Fuerza Pública, especialmente en determinadas comunidades que por su lejanía y problemas de accesibilidad, experimentan situaciones de delincuencia común.
- Carencia de equipo tecnológico, armas, vehículos y capacitación de las y los oficiales destacados en la zona.
- Reincidencia en la comisión de delitos por parte de los infractores. Al igual que en el resto del país, es usual la detención de sospechosos que al cabo de unas horas están de nuevo libres por orden judicial.
- El sistema penitenciario, no cumple su función de readaptación del privado de libertad, como sujeto productivo dentro de la sociedad. En esta línea, no existe una política o programa para ofrecer alternativas permanentes de preparación técnica dirigida a esta población, para facilitarle su integración al mercado laboral, así como tampoco se les brindan iguales oportunidades a las mujeres privadas de libertad.

Algunos de los principales casos que ha conocido la Sede Regional Brunca en relación con la inseguridad ciudadana en los cantones de Pérez Zeledón, Osa y Buenos Aires, que no siempre constituyen asuntos de su competencia pero que denotan la laxitud de las autoridades competentes, se refieren a los delitos relacionados con ventas, consumo y acarreo de psicotrópicos así como a delitos contra la propiedad, carencia de oficiales y atención tardía de disputas de convivencia familiar y entre terceros, denuncias por supuestos

*“Asimismo, las escasas fuentes de empleo aunado a la disminución en los precios de los productos agrícolas, constituyen causas tradicionales que explican la significativa migración de habitantes de esta zona hacia otros países, especialmente a Estados Unidos. Estos mismos factores también explican el incremento en la comisión de delitos contra la propiedad.”*

*Dirección de Regionales, 2009*

abusos de autoridad e inadecuada infraestructura de los centros de detención.

Al respecto, cabe observar que la cercanía de esta área de competencia con la frontera sur del país y el acceso por la zona marítima en el Pacífico Sur, convierten a la región en un territorio utilizado como puente para el tráfico de drogas, proveniente en su mayoría de Suramérica, para posteriormente ser colocada tanto en el mercado nacional como en el internacional.

En relación con la problemática de la inseguridad ciudadana, la Sede Regional Brunca ha recibido múltiples denuncias que ha procedido a tramitar. Por ejemplo, en coordinación con el Área de Protección Especial de la Sede Central, se procedió a la apertura del expediente No. 19179-2008 que contiene una serie de recomendaciones tendentes a lograr una mejor distribución de recursos humanos y material logístico en las delegaciones de policía, a partir de la confección, por parte del Ministerio de Seguridad Pública, de un estudio integral sobre las necesidades reales de la zona. En la actualidad el caso se encuentra en seguimiento.

Asimismo, la Sede Regional Brunca ha brindado numerosas charlas a las y los vecinos, en relación con las vías institucionales disponibles para denunciar la comisión de actos delictivos, en coordinación con el Organismo de Investigación Judicial, los Tribunales de Justicia de Pérez Zeledón y la Contraloría de Servicios de ese Poder de la República.

### III. Sede Regional Chorotega.-

#### **Acceso al agua para consumo humano: una amenaza para la seguridad humana.-**

El acceso al agua, elemento fundamental para la sobrevivencia humana, se ha convertido en los últimos años en un foco de permanente tensión en la Región Chorotega, origen de una controversia que ha motivado una organización y movilización popular contra lo que consideran una acción estatal lenta y omisa para garantizar a todos los pobladores el acceso a ese líquido vital, así como para planificar adecuadamente el desarrollo urbanístico y turístico en la región.

El estilo de vida rural de las y los guanacastecos, comprendía la aplicación de métodos artesanales en la obtención del agua para consumo humano; no obstante, el acelerado desarrollo de los últimos años, especialmente de la industria turística, constituye una amenaza contra las fuentes de agua tanto por el acaparamiento como por la contaminación.

Mucho antes de que surgieran las actuales organizaciones y movimientos populares que se preocupan por la protección integral del recurso hídrico, ya existía una tradición de organización popular en la figura de los comités y asociaciones administradoras de acueductos rurales. La Sede Regional Chorotega, ha recibido múltiples solicitudes de intervención durante el período 2008-2009, presentadas por usuarios y usuarias de sistemas de acueductos rurales que manifiestan su disconformidad con el servicio recibido, incluyendo problemas de administración y facturación y aspectos relacionados con la cantidad y la calidad del agua.

Por ejemplo, en el expediente N° 32316-2009-SI, tramitado en la Sede Regional Chorotega, consta que las y los habitantes de Salitral de Bagaces solicitaron la intervención de la Defensoría porque desde el año 2003 han gestionado ante la Oficina Regional de Acueductos Rurales, para que el acueducto de su comunidad pase a la administración directa del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), dada la deficiente prestación del servicio por parte de la ASADA local. Sin embargo, seis años después, dicha comunidad continúa experimentando la misma problemática en el acueducto, en perjuicio de sus intereses y su salud.

El siguiente extracto del oficio N°RCH-DAR-001-2009, suscrito por el Jefe del Departamento de Acueductos Rurales de la Región Chorotega de AyA, pone en evidencia que esta instancia no tiene capacidad reso-

lutiva para afrontar las dificultades que se suscitan en la zona:

*“... Por tanto, nuestra responsabilidad es cumplir con la solicitud de la Dirección Jurídica de AyA, incluyendo la convocatoria a la Asamblea General para finales de enero 2009, la cual contará con la presencia del Lic. Villegas Villalta, el cual tendrá la responsabilidad de recomendar lo correspondiente ante dicha Dirección.*

*De acuerdo a esta situación, definir el futuro de este sistema es un asunto que es competencia de la Dirección Jurídica A y A y no del Departamento de Acueductos Rurales de la Región Chorotega...”*

Tras conocer el texto del oficio supra citado, la habitante se comunicó con esta Defensoría para informar que, vía telefónica desde la Dirección Jurídica de AyA, le informaron que le corresponde a la instancia regional de acueductos rurales de AyA con sede en Liberia, resolver la situación.

Ante tal panorama, preocupa a la Defensoría la escasa claridad pero sobre todo, la escasa voluntad de las instancias regionales de dicho Instituto, para atender y resolver las demandas que plantean las y los guanacastecos en relación con esta temática, que como se indicó, constituye foco de permanente tensión entre la institucionalidad pública y la ciudadanía. Asimismo, es preocupante que esta institución no ejerce controles efectivos en aquellos sistemas de suministro de agua cuya administración ha sido delegada.

Otro caso que ilustra claramente esta problemática en la región, justamente por el impacto mediático que generó, es el del acueducto de Sardinal de Carrillo, que para efectos de este Informe Anual se aborda con detalle en el informe de gestión del Área de Calidad de Vida. Por lo pronto, cabe reseñar que ese caso constituye una clara manifestación de la tensión que se vive en esta región en relación con el acceso al recurso hídrico, y que revela la desconfianza de las y los pobladores hacia la gestión de ese recurso por parte de las autoridades competentes.

Finalmente, cabe señalar que respecto del manejo de la gestión hídrica en la Región Chorotega, la Defensoría ha gestionado sin obtener una respuesta satisfactoria, un control y fiscalización estatal que involucre a instituciones como el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, el Servicio Nacional de

Riego y Avenamiento, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el mismo AyA.

#### IV. Sede Regional Huetar Norte

##### **Pensiones del régimen no contributivo: reincidencia de la denegatoria de solicitudes, dilación en la resolución, apelaciones y cancelación.-**

El enfoque de seguridad humana incluye el derecho a la seguridad social, que comprende mecanismos tales como los sistemas de pensiones y de previsión social.

De acuerdo con la normativa que rige la materia, en Costa Rica la población que se beneficia o que pide ser beneficiada con pensiones del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC), comprende a colectivos que enfrentan las contingencias propias de la edad o de la discapacidad sin una fuente de ingresos, como consecuencia de diversas circunstancias que les impidieron acreditar las cuotas suficientes para optar por una pensión del sistema del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) u otro similar, así como dificultades para consolidar un ahorro a lo largo de su vida. Ante dicha contingencia, el Estado costarricense tiene la obligación constitucional<sup>1</sup> de proporcionar la ayuda necesaria para garantizar a esta población una vida digna, y entre otras vías, el RNC constituye una de las principales políticas de Estado para cumplir con dicha obligación.

No obstante, la administración de ese régimen de pensiones ha sido foco recurrente de las quejas ciudadanas y la consecuente atención de la Defensoría de los Habitantes. Durante el período 2008-2009, la Sede Regional Huetar Norte recibió un total de ciento dieciocho denuncias contra el RNC, 86 en el 2008 y 32 en el primer cuatrimestre de 2009. De las recibidas en 2008, 37 fueron de trámite y 49 de orientación al habitante. De los 37 asuntos de trámite, 12 se encontraban pendientes de resolver por la oficina de Trabajo Social de Alajuela, incluyendo la realización de visitas al hogar, 6 se habían apelado y estaban pendientes de resolver, 13 aguardaban la resolución de Recursos de Amparo por falta de respuesta, 3 fueron denegadas de manera

definitiva en razón del ingreso reportado, y 3 por tener posibilidad de acceder a otro régimen de pensión.

Más allá de la dilación en la resolución de solicitudes y de apelaciones, existen serias necesidades de la población más vulnerable del país que continúan sin resolverse, lo que ocasiona un enorme daño a las personas que sufren la pobreza, la exclusión y la vejación de sus derechos como consecuencia de la falta de ingresos para subsistir.

Asimismo, las denuncias de las y los habitantes contra la gestión del RNC en esta región, apuntan a que los estudios del Área de Trabajo Social en que se fundamentan las decisiones de otorgar o denegar una pensión, suelen comprender información errónea que no corresponde a la realidad.

*“El fondo de las denuncias recibidas por la Defensoría, tiene que ver mayoritariamente con la dilación en la resolución de apelaciones, situación que además de motivar las quejas ante la Defensoría, también ha conducido a la interposición de varios recursos de amparo ante la Sala Constitucional, con la finalidad de que la Administración responda tales recursos con prontitud.”*

*Dirección de Regionales, 2009*

Con el propósito de ilustrar las implicaciones de las denuncias que se plantean contra la administración del RNC en la zona norte, conviene reseñar el caso de una habitante que intentó acceder a una pensión.

Esta habitante es madre soltera, jefa de hogar, analfabeta, con cuatro hijos

menores de edad, sin ingreso económico y en condiciones de extrema pobreza. Presentó una solicitud de pensión por invalidez desde el año 2006 para una de sus hijas, que sufre de parálisis cerebral profunda, pero en junio de ese mismo año, de acuerdo con la resolución PEN-SCQ-RNC-06-06 de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), su solicitud fue denegada. Al respecto, según consulta No. 07509-2006-CON, desde ese momento se le indicó que debía presentar un recurso de apelación en el plazo de tres días.

En consecuencia, la señora O.D-Z.L presentó desde junio del 2006 la respectiva apelación ante la instancia competente. Sin embargo, al 29 de noviembre del 2007, la apelación no había sido resuelta, razón por la que acude a la Sede Regional de la Defensoría de los Habitantes, con la solicitud de que interceda ante la CCSS y se le brinde una pronta respuesta.

La Sede Regional Norte realizó consultas informales vía telefónica y a través del correo electrónico al Departamento de Apelaciones de la CCSS, y posteriormente remitió el oficio No. DHR-RN-047-2007 el 17 de mayo del 2007 a dicho Departamento, solicitándole un informe sobre el retraso. Sin embargo, dicha solicitud no fue atendida y en razón de ello, se debió enviar una

<sup>1</sup> Artículo 74 de la Constitución Política.

segunda solicitud, esta vez al Director de Pensiones de la CCSS, que tampoco fue respondida.

Más adelante y tras múltiples llamadas por parte de la Sede Regional, el 11 de marzo del 2008 la CCSS notifica a la habitante la resolución N° 12523, San José, que revoca parcialmente la resolución impugnada en cuanto al ingreso familiar total, ya que el mismo se considera insuficiente. Por lo anterior, remiten el caso a la unidad institucional de origen para que sea analizado nuevamente.

En junio del 2008 la habitante indica, vía telefónica, que aún no ha recibido respuesta, por lo que la Sede Regional Norte solicita al Coordinador del Departamento de Apelaciones de la CCSS, una ampliación del informe de hogar de la habitante así como una valoración médica a la niña.

Finalmente, la pensión que fue solicitada desde el año 2006, es aprobada en setiembre del 2008. Sin duda, la habitante debió atravesar un camino de incertidumbre y notable desinterés por parte de las autoridades del RNC tanto en la Sucursal de San Carlos como en San José. Esta experiencia confirma que más allá de la insuficiencia de recursos, los principales problemas de un programa que materializa una política de Estado como es el RNC, se encuentran en la deficiente gestión administrativa, en la debilidad de los controles internos y en el desdén de muchos funcionarios ante las necesidades de las y los habitantes que reclaman un derecho, no una regalía.

## V. Sede Regional Pacífico Central

### Déficit en las políticas y programas de combate contra la pobreza.-

La responsabilidad que cabe al Estado en la provisión de condiciones que garanticen la Seguridad humana a todas y todos los habitantes, se materializa, entre otras manifestaciones, en las acciones concretas que realizan las diferentes instituciones en sus distintos ámbitos de competencia.

Una de las Instituciones cuyas competencias se

encuentran más directamente vinculadas con las responsabilidades estatales en comentario, es el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), encargado de atender el problema de la pobreza, para lo cual debe diseñar, dirigir y ejecutar un plan nacional destinado a dicho fin, y utilizar todos los recursos humanos y financieros disponibles, según lo establece la Ley N° 4760. No obstante, la experiencia de la Regional Pacífico Central durante el período 2008-2009, revela una importante disconformidad de las y los habitantes hacia dicha institución, especialmente por el retardo en la tramitación y otorgamiento efectivo de beneficios solicitados.

### 1. Deficiencias en la distribución de beneficios de Asistencia Social para el Desarrollo (Bienestar Familiar)

Durante el período que aquí se analiza, la Sede Regional ha recibido un total de 38 solicitudes de intervención en 2008 y 31 en lo que va del 2009, en relación con las deficiencias administrativas del trámite de beneficios solicitados ante el IMAS.

*“Se puede señalar que el resultado de ese proceso de acercamiento interinstitucional, arroja un balance positivo en cuanto a la atención de las quejas planteadas ante la Defensoría y trasladadas al IMAS para su atención inmediata, aunque aún no es posible determinar si la atención de esos casos está incidiendo en cambios a nivel de procedimientos y de cultura organizacional en las sedes regionales del IMAS, que conduzcan a una reestructuración en el modelo de gestión a favor de las y los habitantes.”*

*Dirección de Regionales, 2009*

Esta situación ha motivado que la Sede Pacífico Central convoque a un proceso de reuniones periódicas con la Sede Regional y la Gerencia Regional del IMAS, con

el fin de procurar mayor celeridad en la atención de los casos puestos en su conocimiento, así como para incidir en la corrección integral de las deficiencias que dan lugar a dichos reclamos.

Entre los resultados más inmediatos de la intervención de la Defensoría, sobresale la pronta elaboración o actualización de las respectivas Fichas de Información Social (FIS), documento que constituye la base para valorar las solicitudes de ayuda y decidir el otorgamiento del beneficio, y cuya confección o actualización suele demorar mucho más tiempo del que resultaría razonable, lo que consecuentemente retarda la entrega efectiva de las ayudas y con ello se lesionan los derechos e intereses de las y los solicitantes.

No obstante estos avances puntuales, a partir de su experiencia, la Sede Regional Pacífico Central destaca la problemática derivada del insuficiente personal con el que cuenta dicha institución para tramitar las solici-

tudes de Ayuda Social en esa región, específicamente en la elaboración la FIS que implica la realización de visitas y el análisis de la información recabada, lo que constituye un desafío pendiente de resolver.

## **2. Deficiencias en el otorgamiento de transferencias Monetarias Condicionadas: Programa Avancemos**

A partir del año 2009, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) es la entidad responsable de velar, administrar y girar los recursos financieros del programa Avancemos. En relación con la gestión de dicho Programa, desde finales del año 2008 la Sede Regional Pacífico Central recibió varias solicitudes de intervención que revelan la disconformidad con la denegación o retraso en la adjudicación de las becas.

Ante esta situación y a partir del proceso de reuniones periódicas de seguimiento que la Defensoría mantiene con la Gerencia Regional del IMAS, se logró atender la mayoría de las respectivas solicitudes de intervención en términos favorables para las y los habitantes.

A pesar de la fluida coordinación que mantiene la Sede Regional Pacífico Central con la Gerencia Regional del IMAS, así como la anuencia, colaboración y disposición de esta institución al momento de atender y resolver los requerimientos de la Defensoría, considera la Sede Regional que difícilmente el nivel regional y local de ese Instituto pueda resolver integralmente sus comprobadas deficiencias administrativas sin una dotación urgente de recursos humanos adicionales, que vengán a complementar la labor que actualmente se realiza en condiciones inapropiadas para garantizar un servicio efectivo y oportuno, en favor de la población con mayor vulnerabilidad y exclusión social.

## **VI. Sede Regional del Sur**

### **Atención de la población migrante solicitante de refugio.-**

La Defensoría de los Habitantes, a través de la Sede Regional del Sur, ha desarrollado diversas acciones con el propósito de garantizar el óptimo desempeño de las instituciones públicas con presencia en los cantones de Corredores, Golfito y Coto Brus.

Entre las acciones realizadas, conviene reseñar una alianza estratégica con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), representación en Costa Rica (ACNUR Costa Rica), mediante la suscripción de un convenio de cooperación

técnica para que dicho organismo apoye la labor de defensa y promoción de los derechos de las personas refugiadas o solicitantes de refugio.

Mediante este convenio, la Defensoría ha observado importantes avances en la tutela de los derechos y libertades individuales de todas aquellas personas que han debido abandonar sus países de origen por persecución a causa de sus creencias religiosas, opinión política o pertenencia a un determinado grupo étnico, entre otros motivos que les ha conducido a requerir del asilo/refugio a efecto de que sus derechos sean efectivamente resguardados y preservar su dignidad como personas.

La atención de demandas y consultas y la consecuente protección que realiza la Defensoría a favor de este colectivo, constituye una forma de promover la Seguridad Humana en una dimensión jurídico-política, es decir aquella que persigue garantizar el ejercicio pleno de los derechos y libertades individuales, en este caso, de las personas refugiadas o solicitantes de refugio.

### **1.- Antecedentes: viejos aliados.-**

En el año 1996 la Defensoría de los Habitantes y ACNUR Costa Rica firmaron una carta de entendimiento, en la cual se enmarca durante los años siguientes las relaciones sostenidas y acciones emprendidas con el fin de defender más efectivamente los derechos e intereses de las personas refugiadas, propiciando la consecución de su bienestar y el resguardo de su dignidad humana.

Desde ese mismo año, se conformó el Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, espacio de intercambio y coordinación interinstitucional del cual ambos órganos son parte. Adicionalmente, ambas instituciones han mantenido una coordinación constante que se materializa en la atención conjunta de casuística (solicitudes de intervención recibidas y tramitadas por la Defensoría), consulta mutua y uniformidad de criterios respecto a determinados proyectos de ley, intervención conjunta en acciones ante la Sala Constitucional, procesos de capacitación y sensibilización en temas afines, entre muchas otras formas de vinculación.

### **2.- Convenio de Cooperación Técnica: reforzando presencia en la zona sur.-**

En el mes de junio de 2008, la Defensoría y ACNUR firmaron un convenio de cooperación técnica con el propósito de facilitar la presencia física de ese organismo en la zona, aprovechando la reciente apertura de la

Sede Regional del Sur de la Defensoría, ubicada en el cantón de Corredores.

El convenio contempla un proyecto con objetivos y tareas en materia de promoción y divulgación de derechos, capacitación y sensibilización sobre salud sexual reproductiva (particularizando en el tema del VIH-SIDA), violencia sexual, problemática enfrentada por personas migrantes menores de edad migrantes, trata y tráfico de personas, entre otros temas.

Asimismo, con el convenio se aspira a propiciar, mediante el trabajo conjunto de ambas instituciones, la generación y fortalecimiento de redes interinstitucionales de apoyo así como una interrelación permanente y activa con las comunidades, a fin de habilitar mayores espacios para desarrollar acciones de defensa, promoción y educación en derechos humanos de la población migrante y solicitante de refugio en nuestro país.

Más concretamente, los objetivos establecidos en el Convenio de Cooperación Técnica son:

- Monitorear la situación migratoria de la zona, con énfasis en la identificación de solicitantes de asilo y personas refugiadas, vigilando y coordinando junto con las autoridades migratorias la adecuada aplicación del procedimiento de asilo en concordancia con la legislación nacional e internacional en la materia, en resguardo de los derechos humanos de esta población.
- Identificar, fomentar y fortalecer alianzas con instituciones locales que brindan asistencia a personas con necesidad de protección internacional.
- Dar seguimiento y apoyar las iniciativas del ACNUR en la zona en materia de salud (salud sexual y reproductiva, infecciones de transmisión sexual, VIH-SIDA) dirigidas a la población de interés.

Para el cumplimiento de estos objetivos, desde el inicio del proyecto en setiembre de 2008, se han efectuado distintas acciones tanto para la protección de esta población como para la promoción y divulgación de derechos humanos en esferas de interés mutuo para la Defensoría y ACNUR. Un detalle de tales intervenciones se precisa a continuación:

- Difusión del mandato de ACNUR en la zona y sensibilización de la población e instituciones locales con respecto a las necesidades de

protección de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

- Suministro de información, consejería y orientación a solicitantes de asilo y personas refugiadas en relación con sus derechos y deberes, así como sobre los servicios que brindan diferentes instituciones locales así como el propio ACNUR y sus contrapartes (ACAI, Casa de Derechos, UIL).
- Identificación y seguimiento a casos de solicitantes de refugio.
- Monitoreos fronterizos de forma individual y conjunta con Migración, Defensoría de los Habitantes y Fuerza Pública.
- Coordinación con instituciones locales para coordinar la protección de la población en comentario y para realizar procesos de capacitación y sensibilización en materia de Derechos Humanos.
- Apoyo y seguimiento a proyectos de salud sexual y reproductiva.
- Promoción y difusión de temas sobre violencia sexual y basada en género.

Durante estos primeros ocho meses de trabajo se han obtenido logros muy valiosos, principalmente la visibilización de la labor que realizan ambas entidades en la zona y la amplia difusión de información de interés sobre salud sexual y reproductiva, todo ello a través de la conformación de alianzas interinstitucionales y con grupos organizados de la sociedad civil.

El siguiente cuadro precisa algunas estadísticas sobre población solicitante de refugio que ha contado con el apoyo de este proyecto:



**Cuadro 1**  
**Proyecto de Enlace en la Zona Sur ACNUR-**  
**Defensoría de los Habitantes**

**Intervenciones en apoyo a solicitantes de la con-**  
**dición de refugio**

**Setiembre 2008 – Abril 2009**

Mes	Cantidad	Nacionalidad	Sexo
setiembre	2	colombianos	masculino
octubre	5	4 cubanos 1 somalí	masculino masculino
noviembre	7	4 somalís 3 colombianos	masculino 1 m / 1 f / 1 pmem
diciembre	7	1 hondureño 6 colombianos	masculino 3 f / 3pmef / 1 m
enero	2	colombianos	masculino
febrero	2	colombianos	masculino femenino
marzo	1	colombiano	masculino
abril	0	NA	NA

**Simbología:** M= Masculino; F= Femenino; PMEM= Persona Menor de Edad Masculina; PMEF= Persona Menor de Edad Femenina; NA= No Aplica

**Nota:** elaboración propia a partir de información suministrada por la profesional ejecutora del proyecto de enlace. 2009

## La seguridad de las humanas: ¡no más violencia!

*“Mi mamá y mi papá me convencieron para que volviera y le tuviera paciencia. Que después tantas veces se enojaba y me criticaba pero nos volvíamos a amigar.*

*Así fue que nació Gonzalo..., y en otro de los reencuentros María, la más chiquita; pero la cosa cada vez se iba haciendo peor (...) se puso fiero el día que me clavó un cuchillo en la costilla porque quería que yo confesara que había entrado un vecino a casa... y tuvo que venir la policía, que al final terminaron tomando cerveza con él y haciendo bromas sobre las mujeres en la cocina, mientras yo me retorció de dolor y me desangraba.”*

*María José Lubertino, en: “Juana, mucha mujer”, 2001.*

### I. Un acercamiento a la seguridad humana desde las realidades de las mujeres.

El concepto de Seguridad Humana se ha utilizado para señalar que las personas deben encontrarse libres de temor y libres de necesidades, con lo que se supera con creces el concepto de seguridad ciudadana creado en los años 80 y que hacía referencia, más bien, a la protección de la soberanía.

En 1994, el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) retomó el concepto acuñado en anteriores décadas, en el Informe de Desarrollo Humano: “Dimensiones de la Seguridad Humana” y señaló que “la seguridad humana no tiene que ver con las armas; tiene que ver con la vida y la dignidad humana”.

Con lo anterior, se abrió el abanico de las amenazas a la seguridad humana de las personas, en un multicausalismo en el que tiene un protagonismo la pobreza, la exclusión y la falta de oportunidades, en el tanto limitan el desarrollo humano y el disfrute efectivo de los derechos humanos.

Desde la perspectiva de la Defensoría, el concepto y las acciones deben nutrirse de las necesidades específicas de las mujeres y los avances en la reconceptualización logrados en el plano de los derechos humanos, principalmente en el año 1995 en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, efectuada en Beijing, en la que se evidenciaron los obstáculos que históricamente han existido para alcanzar el derecho pleno a la igualdad, el desarrollo y la erradicación a la pobreza y en general los obstáculos al disfrute a los derechos en forma igualitaria entre los hombres y mujeres.

En esta Conferencia se recomendó a los Estados que emprendiesen acciones para eliminar toda forma de violencia contra la mujer y garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales; todo lo cual guarda estrecha vinculación y consecuencia con la búsqueda del nuevo concepto de seguridad humana, en el cual la persona humana recupera la preeminencia.

Por lo anterior, en aras de fortalecer una visión no excluyente, el concepto de seguridad humana debe articularse con los derechos humanos de las mujeres. Para tal efecto, en primer lugar debe plantearse el tema de las relaciones de poder que caracterizan nuestra cultura. Es fundamental la consideración de las características propias de cada sociedad, de cada contexto y cada realidad diferenciada de los hombres y las mujeres que se desenvuelven en ella, en la medida que les afectan de manera distinta según su género. Un elemento estructural al que debe responder la seguridad humana son las desigualdades de género y su vínculo con las relaciones asimétricas de poder, me-

diante la incorporación de la perspectiva de género, cuyo abordaje incorpora las circunstancias culturales y las propias de las personas.

Un segundo aspecto, no menos importante, lo constituye la ruptura de la dicotomía entre lo público y lo privado, de tal forma que las amenazas a la vida en libertad y sin violencia también son un tema en el ámbito privado; es decir, la vida diaria en el hogar también provoca lesiones al derecho a vivir sin violencia.

## II. Seguridad humana y violencia contra las mujeres

Es claro para la Defensoría, que el término seguridad humana tiene un amplio sentido desde la Organización de Naciones Unidas, incluyendo en éste, la seguridad alimentaria, la seguridad económica, seguridad de la salud, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad de la comunidad, seguridad política, etc. A partir de ese desarrollo, se considera fundamental enfocar el análisis desde el fenómeno social que atenta contra la dignidad, la vida de las mujeres y su seguridad: la violencia contra las mujeres.

En ese contexto, la violencia contra las mujeres se conceptualiza como un fenómeno social que afecta directamente a la mitad de la población y que tiene serias implicaciones en todas las esferas sociales y por ende, pone en entredicho el estado óptimo de la seguridad humana.

Además, la violencia en contra de las mujeres es una expresión de la estructura y de las relaciones predominantes del sistema de dominio masculino o patriarcal que caracteriza a la mayoría de las sociedades. A las mujeres se les coloca y se les mantiene, social y culturalmente, en condiciones de desigualdad, de discriminación, de subordinación ante el conjunto de los hombres, independientemente de su voluntad o de las características que posean; y estas condiciones constituyen, a su vez, la base sobre la cual se produce y reproduce la violencia.

Este fenómeno social no está constituido por hechos aislados o por situaciones a las que se enfrentan cotidianamente las mujeres, como podría calificarse la violencia social, donde suele suceder que las personas se ven expuestas a diferentes manifestaciones de

violencia independientemente de su género, condición socioeconómica, edad, contexto geográfico, etc; se trata de un sistema que se sustenta precisamente en la desigualdad entre hombres y mujeres; y en las relaciones de poder y de dominio de éstos sobre aquéllas, en un modelo de Estado y de desarrollo basado en la exclusión social, es decir, se trata de la violencia contra las mujeres por su condición y por su posición de desventaja y desigualdad.

*“La realidad y la amenaza de la violencia cobran importancia en la vida diaria de las mujeres, afectando su habilidad para participar en proyectos de desarrollo, para ejercer la democracia y para comprometerse plenamente con la sociedad.*

*La experiencia y el miedo a la violencia es una línea constante en la vida de las mujeres ya que interfiere con sus necesidades más básicas de seguridad: personales, comunitarias, del medio ambiente, económicas y políticas; limita directamente sus posibilidades de elección al destruir su salud e, indirectamente, al erosionar su*

*autoconfianza y su autoestima. Virtualmente, en todos los países, la violencia o su amenaza restringe la posibilidad de elecciones abiertas para las mujeres y las niñas, limitando, no solamente su movilidad y control sobre sus vidas, sino, en última instancia, su habilidad para imaginar esa movilidad y ese control que deben tener sobre ellas mismas. De esta manera, la violencia contra las mujeres representa una barrera abrupta para el cultivo del respeto por los derechos humanos y el logro del desarrollo humano sostenible”.*

Esta realidad ya ha sido reconocida y desarrollada por los Tribunales de Justicia en Costa Rica. Por ello, cabe reseñar lo dictado en el voto número 2006- 00737 de las nueve horas cuarenta y cinco minutos del once de agosto del dos mil seis, por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, mediante el cual no solamente se reconoce y visibiliza la violencia, sino que se desarrolla el concepto del círculo de la violencia:

*“La violencia contra la mujer representa un mecanismo de control y de castigo, que está permeado por el sentimiento de culpa en el cual la víctima considera que ella ha provocado que se desencadene el castigo, que tienen responsabilidad de algún tipo en haber sido agredida y cuando mucho justifica la agresión en situaciones externas como el desempleo y el consumo de drogas, alcohol, etc. Esta situación produce un cír-*

*“(…) el concepto de seguridad humana, -al igual que su predecesora la seguridad ciudadana- ha estado caracterizada por una visión androcéntrica, en la que prevalecen las experiencias de los hombres y no ha tenido como punto de partida las necesidades específicas y situaciones particulares que afectan el derecho de las mujeres a vivir sin violencia.”*

*Dirección de Mujer, 2009*

culo de la violencia, que lejos de disminuir se reafirma y se vuelve más recurrente y agresivo, la violencia como elemento progresivo mantiene sometida a la mujer a causa del miedo y al hombre porque siente que aumenta su capacidad de control; este cuadro, asimismo, se acentúa cuando la mujer es más dependiente en lo económico y cuando menor es su nivel de instrucción. (Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, **Violencia Intrafamiliar**, Revista Diálogo Centroamericano, San José, año 2004, no. 51, p. 5 y p 12”.

Este ciclo de violencia es determinante para entender que no se trata de una acción aislada, sino de una serie de actos que oscilan entre la menor y mayor gravedad y hasta contempla los periodos de aparente calma y de perdón, que son sólo parte del ciclo.

La Defensoría estima que una seguridad humana es posible en una sociedad en la que se garantiza la dignidad, la igualdad y el desarrollo de los derechos humanos de las personas, en donde se realicen todos los esfuerzos individuales y colectivos para la eliminación de la violencia, la exclusión y la discriminación. Por ello, atender las necesidades de las mujeres en su contexto y su realidad, es una de las principales obligaciones y compromisos de un Estado garante de la seguridad humana.

#### **a. Obligaciones estatales en torno a la violencia intrafamiliar en contra de las mujeres en el marco de la seguridad humana.**

A partir de la ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, los Estados se comprometen al respeto y garantía de éstos. En atención a estos compromisos, es posible señalar obligaciones concretas del Estado Costarricense previstas en diversos instrumentos, tales como en el artículo 1° de la “Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer” de las Naciones Unidas, que considera que la violencia contra la mujer es: “*Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para las mujeres, inclusive las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada*”.

Asimismo, en la Convención de Belem Do Pará, en su artículo 1° se señala que “*debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño, sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como privado*”.

El artículo 2° establece que la violencia contra la mujer incluye la física, sexual y psicológica: “*a. que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, ya sea que el agresor comparta o haya compartido el mismo domicilio que la mujer y que comprende, entre otros, violación, maltrato y abuso sexual*”

Frente a estas obligaciones internacionales, el estado asume el deber de debida diligencia, el cual constituye uno de los objetivos principales del sistema regional de derechos humanos y por tanto de todo sistema nacional de justicia. Este deber estatal se traduce en las siguientes obligaciones: la prevención, la investigación, la sanción, la reparación de las violaciones a los derechos humanos de las mujeres y el evitar la impunidad.

En ese sentido, la investigación regional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) da cuenta

de que el obstáculo más importante para la debida diligencia lo constituye la brecha entre el recurso jurídico y la posibilidad de solucionar los actos de violencia en contra de las mujeres, obviando “*...el deber de los Estados de proveer recursos judiciales que no se limita a ponerlos formalmente a disposición de las víctimas, sino que tales recursos deben ser idóneos para remediar las violaciones a los derechos de las mujeres víctimas de violencia*”.

Corresponde entonces a los Estados promulgar legislaciones y acciones concretas a favor de la protección de la seguridad humana y de la violencia en contra de las mujeres con recursos idóneos.

#### **b. Hacia el cumplimiento de las responsabilidades del estado mediante acciones concretas.**

*Responsabilidades del Ministerio de Seguridad Pública:*

“*La violencia específica hacia las mujeres, debe ser parte de la seguridad humana, en la medida que atenta contra su vida con independencia de su etnia, religión, estado civil, estatus económico, o edad; la cual puede ocurrir tanto en el ámbito público, como en el privado siendo que la que ocurre en el ámbito privado ha estado caracterizada por la invisibilización, la exclusión de la política criminal, de la sanción oportuna y adecuada, imbuida en una alta prevalencia de impunidad.*”

*Dirección de Mujer, 2009*

Cuadro N° 2  
Distribución absoluta y relativa de las actuaciones policiales en materia de  
Violencia Doméstica por trimestre según informes policiales, 2006 - 2007

Informes Policiales y años	Total	Trimestre			
		Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
2006					
Total de informes Policiales	54 163	12 894	13 076	15 311	12 882
Total de informes por Violencia Doméstica	9 719	2 270	2 496	2 547	2 406
Porcentaje de informes en materia de Violencia Doméstica	17,9	17,6	19,1	16,6	18,7
2007					
Total de informes Policiales	62 006	13 090	15 623	16 937	16 356
Total de informes por Violencia Doméstica	10 906	2 613	3 174	2 735	2 384
Informes policiales por infracción a la LPVCM	1 709	0 <sup>1/</sup>	15	726	968
Porcentaje de informes en materia de Violencia Doméstica	17,6	20,0	20,3	16,1	14,6
Porcentaje de informes por la LPCVM	2,8	0,0	0,1	4,3	5,9

<sup>1/</sup> La Ley de Penalización de Violencia Contra las Mujeres (LPVCM) entra en vigencia de mayo de 2007.  
Fuente: Departamento de Análisis y Tratamiento de la Información (DATI), Ministerio de Seguridad Pública.

En relación con la violencia contra las mujeres, la Defensoría ha señalado en reiteradas ocasiones que se requieren acciones concretas por parte del Estado para garantizar el derecho a una vida libre de violencia.

Las mujeres víctimas de violencia intrafamiliar encuentran un primer recurso de protección en las y los policías de su comunidad, a quienes les corresponde garantizar la seguridad de las personas que habitan en Costa Rica. Las estadísticas dan cuenta de la cantidad de denuncias que deben atender anualmente.

Para el efectivo cumplimiento de sus competencias se requiere que existan funcionarios y funcionarias asignadas para la atención de la violencia y que, además, cuenten con la información, la capacitación y la sensibilización suficiente para realizar esa labor.

Para tal efecto, la policía debe entender la especificidad de este tipo de violencia, que se ejerce dentro de las “supuestamente” paredes protectoras del hogar lo que le genera temores y miedos a sus víctimas, que las hace más vulnerables e inestables en relación con su capacidad de denunciar los hechos, situación que se exagera por el ciclo que caracteriza el fenómeno y la dependencia económica de la mayoría de las mujeres.

A pesar de que esta Defensoría conoce que algunas funcionarias y funcionarios policiales reciben cursos especializados en la materia, no parece ser suficiente para que se cuente con funcionarios y funcionarias fortalecidos en el tema de violencia y con capacidad para atender la magnitud de esta vejación social.

En atención de lo anterior, la Defensoría recomendó al Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública:

1. “Programar un proceso de sensibilización y capacitación sobre discriminación y violencia contra las mujeres a lo interno de la Fuerza Pública con el fin de contribuir a su erradicación y a que las y los funcionarios cuenten con herramientas adecuadas.
2. Fortalecer el Programa Nacional de Atención de la Violencia Intrafamiliar para que éste pueda responder a la situación actual de violencia contra las mujeres y que tenga un espacio preponderante en el tema de seguridad ciudadana. Este fortalecimiento debe tomar en cuenta el número de funcionarias y funcionarios asignados, los recursos para su movilización, la capacitación que deben recibir y la especificidad de sus funciones.
3. Fortalecer el proceso de conocimiento y de aplicación del Protocolo para la Actuación Policial en Materia de Pensiones Alimentarias y fortalecer la coordinación interinstitucional por medio de compromisos suscritos entre las instituciones para su cumplimiento. (Por ejemplo con el Poder Judicial y el Sistemas de Correos de Costa Rica).
4. Fortalecer los procesos de atención a los temas de violencia doméstica y hostigamiento sexual que se interpongan contra una persona policía, de tal manera que su atención y resolución sea un prioridad institucional, que se refleje en cortos plazos de decisión, instancias especializadas, toma inmediata de medidas cautelares, sistema de comunicación interna que de

*cuenta en el expediente personal de cada persona policía, en el marco de una política de cero tolerancia a la violencia ejercida por el personal policial.”*

La Defensoría considera que, si bien la Fuerza Pública en general tiene que ver con parte del problema de la violencia contra las mujeres, un cuerpo policial especializado, sensibilizado y con mayores herramientas para la ejecución de sus labores, designado con exclusividad para ese fin es el mecanismo que configura un evidente avance para salvaguardar la vida y la dignidad de las mujeres y por ende, garantizar la vigencia de la seguridad humana y los derechos humanos.

Este proceso sólo es posible con un real apoyo político del tema en el marco de una mirada de largo plazo que lo establezca en una política policial con perspectiva de género, sostenida a través del tiempo.

### **c. Asignación Presupuestaria y atención de la violencia en el Poder judicial: una relación que no coincide en el ámbito penal.**

En el año 2007, con la implementación judicial de la nueva Ley de Penalización de la violencia en contra de las mujeres, aprobada en abril 2007, se le aprobó un presupuesto extraordinario al Poder Judicial de 2953 millones. En los años subsiguientes (2008-2009), este presupuesto se convirtió en presupuesto ordinario, asignado principalmente a la Fiscalía General y al Departamento de Trabajo Social y Psicología del Poder Judicial.

En seguimiento del buen uso del contenido presupuestario, se consultó a ambas instancias sobre la especificidad y exclusividad de esas plazas para conocer y aplicar la Ley de penalización de la violencia contra la mujer, el perfil del/a profesional, la ocupación de la totalidad de las plazas asignadas y la distribución en las fiscalías. Asimismo se consultó a la Oficina de Atención a la Víctima sobre los casos atendidos de las víctimas de los hechos tipificados en la Ley de Penalización del Violencia en contra de las mujeres y sobre la creación de las circulares o directrices para la aplicación e implementación de la Ley.

El Fiscal General señaló que se asignaron 20 plazas de fiscal auxiliar y 19 plazas de auxiliar judicial en el nivel nacional, dichas plazas son de carácter extraordinarias del 2008; sin embargo, la distribución no sufrirá cambios para el 2009, son plazas específicas pero no exclusivas. En cuanto a la asignación de estas plazas, la persona que ocupa este puesto solo tiene que cumplir con los requisitos que se establece para ser Fiscal de la República y dentro de la capacitación que se le otorga a los fiscales de nuevo ingreso se incluyen

temas relacionados con la violencia doméstica y de manera específica de la Ley de Penalización.

Asimismo el Departamento de Trabajo Social y Psicología indicó que se asignaron 15 plazas y se conformaron equipos interdisciplinarios ubicados en distintos Circuitos Judiciales en todo el país, con un perfil específico para la atención de la violencia intrafamiliar, los equipos fueron creados para valorar en forma prioritaria a las víctimas de violencia contra las mujeres; sin embargo, cuando la demanda baja se apoya en la valoración de otros casos de delitos como sexuales, penal juvenil, violencia doméstica y familia, pero otorgando prioridad a los casos de mujeres víctimas, según lo indica la Ley.

Asimismo se emitieron tres directrices para la aplicación e interpretación de la ley en aspectos como la prohibición de utilizar criterios de oportunidad en hechos típicos de la Ley de Penalización, la centralización en la Fiscalía Adjunta de Violencia Doméstica y Delitos Sexuales, la regulación del criterio de oportunidad en asuntos de violencia doméstica fuera del marco jurídico de la Ley de Penalización.

Con la información referida, la Defensoría ha cuestionado el hecho de que este presupuesto de 2953 millones de colones, que inicialmente pretendía la implementación de una ley específica y especial, como lo es la de penalización de la violencia en contra de las mujeres. Lo anterior, porque el hecho de que la actual asignación de plazas no sea exclusiva para este propósito, desnaturaliza la intención originaria y en consecuencia los efectos sobre el fenómeno social que pretende solucionar la ley.

Este es un cuestionamiento que la Defensoría planteó desde el año pasado; pero hoy se potencia a partir de la resolución de la Sala Constitucional que declaró inconstitucional los delitos de maltrato y violencia emocional de la ley, cuya atención implicaba el 70% y 75% del total de las denuncias presentadas. De esta forma, la disminución aproximada de un 25% de la demanda de denuncias, genera consecuentemente una disminución en ese mismo porcentaje del trabajo del personal asignado para su atención. Si antes de esta resolución el personal contratado para implementar la ley podía ser reubicado hacia otras prioridades, hoy con una importante reducción de la demanda, el personal se encuentra efectivamente reforzando otros temas penales.

Debe además avanzarse en los procesos de capacitación y sensibilización hacia todo el personal de los despachos tales como personal de atención y auxiliares. Asimismo, pueden regionalizarse algunos servicios de

la Medicatura Forense, de tal manera que las mujeres víctimas de la violencia no encuentren en el traslado a este servicio centralizado en la provincia de Heredia, un obstáculo al ejercicio de su derecho.

#### d. Otros círculos de responsabilidad frente a la violencia contra las mujeres.

La violencia en contra de las mujeres se ha caracterizado por altos niveles de impunidad; si bien es cierto, este es un sentimiento generalizado en nuestra sociedad, lo cierto es que la condición especial de que la violencia contra las mujeres suceda principalmente en sus hogares, convierte un espacio supuestamente protector, seguro, donde se pueden tomar medidas para protegerse de los peligros externos en un espacio inseguro; para las mujeres a diferencia de los hombres, éste es el espacio donde la vida se pone en riesgo en manos de las personas que son sus compañeros o cónyuges mediante una cotidianeidad que coloca a las víctimas en riesgo constante.

El Estado es el principal actor en la garantía de los derechos humanos y por ende, de la protección de la seguridad de las y los habitantes y como la violencia intrafamiliar contra las mujeres constituye un obstáculo para el disfrute pleno de los derechos, el Estado debe incluirla como prioritaria dentro de sus políticas, propiciando los mecanismos y recursos presupuestarios suficientes para emprender la erradicación de la violencia. La obligación del Estado de prohibir y castigar el hecho no es solamente una potestad, sino una obligación adquirida en el marco de los compromisos internacionales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

No obstante que es el Estado el principal obligado, el conjunto de la ciudadanía no puede permanecer indiferente y carente de solidaridad, razón por la que también debe involucrarse a la sociedad civil en la búsqueda conjunta de una solución a esta problemática.

Es claro que si la violencia en contra de las mujeres es el resultado de una compleja suma de relaciones sociales y culturales, individuales y colectivas, también es cierto que la comprensión de esta vinculación y de

los factores de riesgo en los diversos niveles, es lo que puede ayudar a disminuir este tipo de violencia, particularmente a través de la prevención, que juega un papel de vital importancia la comunidad y el entorno de ellas.

En el modelo ecológico que explica la multicausalidad de la violencia, se da cuenta del rol de la sociedad, de la comunidad y de las personas, no sólo en la generación del problema, sino en la contribución para solucionarlo. Los mecanismos de participación comunitaria activa y eficiente, en asocio con el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil son los que hacen efectiva la seguridad humana. Para ello, la sensibilización a la población en general y la organización efectiva, se convierten en aliados contra la muerte.

*“Para esta Defensoría, cuando se asigna un contenido presupuestario con perspectiva de género, cuyo objetivo es atender la demanda penal de las mujeres víctimas de violencia, la ausencia de ésta obliga a redireccionar el recurso sin afectar la intención que le dio origen y desnaturalizar la dotación presupuestaria. Basta con mirar otros espacios, para visualizar los vacíos en el ámbito penal que tiene la violencia en contra de las mujeres. Con ello, se evidencia que la falta de asesoría y acompañamiento legal de las víctimas, contribuye con creces, a la impunidad de los casos y que por lo tanto, constituyen áreas que deben reforzarse.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009.*

Respecto de lo anterior, el Programa de Violencia del Ministerio de Justicia y el INAMU, entre otros, tienen un rol fundamental cuyos resultados de la falta de sensibilización sobre la población en general, evidencian las deudas institucionales en esta materia.

### III. Seguridad Humana y acceso a la Justicia en Costa Rica: un serio retroceso durante el año 2008.

El acceso a la justicia tiene como ruta el debido proceso y éste se violenta cuando una resolución deniega sin motivos suficientes una petición o cuando no se contempla un análisis de todos los elementos relacionados con cada caso. Uno de los fundamentos más importantes de la garantía procesal lo constituye el artículo 41 de la Constitución, interpretado como su fuente primaria, que señala:

*“Artículo 41 - Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida y en estricta conformidad con las leyes”.*

Durante el período contemplado en este informe, la Defensoría de la Mujer atendió múltiples investigaciones en torno a la violencia contra las mujeres que se analizan en el documento (informe) amplio de gestión del área, pero son sin duda los casos sobre dos mujeres, madres, extranjeras las que permiten un amplio análisis de la vigencia de los derechos humanos de las mujeres en Costa Rica y su relación con el acceso a la justicia.

Para la atención de estos casos, la Defensoría ha reiterado que no es posible una vivencia y desarrollo pleno de los derechos sin que se garantice a las mujeres el derecho a la justicia administrativa y judicial, cuyo acceso debe posibilitarse de manera tal que se visibilicen las desigualdades de género, las discriminaciones, los contextos y las realidades en las que debe aplicarse el ordenamiento jurídico.

En igual sentido, en este período se declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad en contra de una herramienta jurídica que había posibilitado a las mujeres un acercamiento a una vida libre de violencia intrafamiliar. La Sala Constitucional declaró inconstitucionales dos artículos de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres y con ello, se ha puesto en entredicho la seguridad humana y al acceso a la justicia de las mujeres.

#### **a. Caso Tomayko: La violencia contra las mujeres como causal para la obtención del estatuto internacional de refugio.**

En el proceso para el otorgamiento de la condición de refugiado, la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) debe analizar y tomar en cuenta de manera integral, todas las circunstancias de la persona que solicita esta protección internacional, así como la normativa relacionada y el desarrollo y avances internacionales en el tema.

Esta Defensoría conoció el caso de la señora Chere Lynn Tomayko, una mujer estadounidense, quien salió de su país con sus dos hijas menores de edad, buscando el refugio y protección del Estado costarricense, como medida de emergencia ante la situación de violencia intrafamiliar que vivía en su país de origen. Una vez en Costa Rica, inició una vida nueva, libre de amenazas y violencia, donde pudo encontrar tranquilidad para sí misma y para sus hijas. Sin embargo, varios años después de su ingreso al país, se inició en

*“La Defensoría considera que desconocer la violencia doméstica como causal de reconocimiento de la condición de refugiado, implica que el punto de partida del análisis del caso llevado a cabo por parte de la DGME es erróneo y que por ello, las demás consideraciones y conclusiones fueron imprecisas, inexactas y equívocas.”*

*Dirección de Mujer, 2009*

su contra un proceso de extradición por el delito de sustracción internacional de menores, incoado por el Gobierno de Estados Unidos a partir de la denuncia del padre de su hija menor, de quien provenían los actos de violencia y los motivos para abandonar su país.

La señora Tomayko solicitó la condición de refugiada ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), indicando como motivos la violencia doméstica padecida en su país de origen, lo que provocó su salida del mismo y lo que le impide regresar. A pesar de que esta Dirección reconoció que la situación vivida por la señora Tomayko es un caso de violencia doméstica, no le otorgó el estatuto. En el Considerando Segundo de dicha resolución, se lee: *“Es claro que la esencia misma de su situación es propia de situaciones de violencia doméstica cuya protección y aseguramiento debe buscarse en otras normativas especializadas”*.

A partir de lo anterior, la Defensoría presentó un recurso en aras de apelar esa resolución, donde cuestionó la invisibilización de la violencia en contra de las mujeres como una situación específica que ha sido reconocida, desde la perspectiva de género, fundamento para declarar a las mujeres en la categoría de pertenencia a un grupo social y en consecuencia, como beneficiarias del derecho del refugio.

En ese sentido, la Defensoría sustentó contundentemente que las *Directrices sobre Protección Internacional*. A saber: *La persecución por motivos de Género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967*, emitidas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de mayo de 2002, en su párrafo 03 indican: *“Las solicitudes (de refugio) por motivos de género abarcan generalmente, actos de violencia sexual, violencia doméstica y familiar, planificación familiar forzada, mutilación genital femenina, castigo por transgredir los valores costumbres morales y discriminación contra los homosexuales” en relación con el párrafo 09 que establece el miedo: “No cabe duda de que la violación y otras formas de violencia de género, tales como la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina, la violencia doméstica y la trata de personas, constituyen actos*



*que ocasionan un profundo sufrimiento y daño mental como físico, y que han sido utilizados como mecanismos de persecución, ya sea por agentes estatales o particulares”.*

De tal forma, para la Defensoría la resolución administrativa que deniega el refugio a la señora Tomayko, en el tanto no está aceptando la situación de violencia doméstica, miedo, persecución por parte de un actor no estatal y pertenencia de las mujeres en esta situación, a un grupo determinado que permite la condición de refugiada; se traduce en un claro impedimento de acceso a la justicia y en particular a la justicia internacional humanitaria y con ello, contestes con la Sala Constitucional, también a una violación del derecho al debido proceso en sí. Es claro entonces, que no se garantiza la seguridad humana de las mujeres por parte del Estado Costarricense.

Las mismas directrices, al analizar el Temor Fundado de Persecución, en su párrafo 09 establecen que: *“No cabe duda de que la violación y otras formas de violencia de género, tales como la violencia relacionada con la dote, la mutilación genital femenina, la violencia doméstica y la trata de personas, constituyen actos que ocasionan un profundo sufrimiento y daño mental como físico, y que han sido utilizados como mecanismos de persecución, ya sea por agentes estatales o particulares”.*

Esta cita última de las Directrices sobre Protección Internacional del ACNUR, además de aclarar a los Estados que la violencia doméstica es una causal de reconocimiento de la condición de refugiada, agrega otro elemento relevante para este caso: la referencia o análisis sobre la persecución realizada por agentes estatales o particulares. En un caso de violencia doméstica, el cónyuge o compañero agresor tiene esa condición de agente persecutorio no estatal.

La Defensoría también cuestionó que la DGME desconociera la causal, pues existía un precedente en el que se había reconocido para extender la protección. A través de la resolución N° 135-81894-Administrativa de las nueve horas y cincuenta y ocho minutos del veinticuatro de octubre de 2007, la DGME otorgó el estatuto por parte del Estado Costarricense, a una mujer víctima de violencia doméstica. Dicho reconocimiento partió del mencionado análisis que reconoce al agresor como un agente no estatal, que permitió el establecimiento del nexo causal con uno de los cinco motivos de la convención de 1951 sobre el Estatuto de los refugiados, sea, la “Pertenencia a determinado grupo social”. La resolución estableció lo siguiente:

*(...) En el presente asunto se puede observar que la solicitante sufre persecución por parte de su esposo, las razones establecidas en sus declaraciones evidencian la pertenencia de la solicitante a un determinado grupo social, motivo contemplado en la Convención, lo que configura la existencia del nexo causal.(...)”*

Asimismo en el párrafo 20 de las Directrices sobre Protección Internacional del ACNUR, al analizar el Nexo Causal, se establece que: *“En situaciones en las que exista un riesgo de ser perseguida por un agente no estatal (por ejemplo el cónyuge, compañero u otros agentes no estatales) por razones relacionadas con alguno de los motivos de la Convención, se establece el nexo causal, independientemente de que la ausencia de protección por parte del Estado guarde o no relación con la Convención”.* En ese sentido, las Directrices reflejan la evolución del Derecho Internacional de Refugiados, marco normativo de acatamiento obligatorio para las autoridades costarricenses, el cual en la resolución recurrida es absolutamente desconocido e irrespetado.

Es oportuno agregar como complemento, e interrelacionado con el Derecho Internacional de Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, la Convención Interamericana Para Prevenir Sancionar y Erradicar La Violencia Contra La Mujer “Convención de Belém Do Pará; y la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) que reitera a los Estados, su obligación de garantizar el principio de no discriminación: *“Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos reafirma el principio de la no discriminación y proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y que toda persona puede invocar todos los derechos y libertades proclamados en esa Declaración, sin distinción alguna y, por ende, sin distinción de sexo.”*

Dentro de este marco normativo, el caso de la señora Tomayko, a pesar del garantismo y de las condiciones que podría contemplar el sistema estadounidense, el temor fundado de persecución ejercido por parte de su compañero y padre de su hija, fue de mayor impacto y provocó un estado de necesidad, subjetivo u objetivo, que culminó con su huída hacia Costa Rica. De ahí que la solicitud de refugio refleje un énfasis en la persecución por parte del agente no estatal, respecto del agotamiento o no de las medidas existentes en su país de origen.

Esta Defensoría desea llamar la atención sobre la observación reiterada que se ha realizado al tema de “determinado grupo social”, en virtud del tamaño del grupo; de manera que, la violencia es consustancial

al sistema y son miles las mujeres víctimas de violencia que podrían optar por el estatuto. Si bien, este argumento no tiene base fáctica o razón alguna, pues ninguno de los otros motivos de la Convención están sujetos a consideraciones de tamaño, tampoco es cierto que toda mujer sometida a condiciones de violencia pueda acceder al estatuto. El caso de la señora Tomayko, además de tipificar en uno de los motivos de la convención, ha tenido la particularidad de que ella se encuentra sujeta a un proceso de extradición, por un supuesto delito, en este caso de sustracción materna de persona menor de edad, que deriva perfectamente de la situación de violencia intrafamiliar de la que ella y su hija fueron objeto.

Con base en lo anterior, la señora Ministra de Seguridad Pública, Gobernación y Policía procedió a conceder el estatuto de refugiada a la señora Tomayko. Esto constituye un valioso antecedente en materia de protección de los derechos de las mujeres y a su vez, es un antecedente administrativo fundamental para que, en el análisis individual de futuros casos de víctimas de violencia doméstica que buscan refugio y protección en el país, las autoridades de la DGME contemplen de manera integral, todas las circunstancias, vivencias y experiencias de quien solicita, así como los avances en la protección de los derechos humanos de las mujeres.

#### **b. Caso Kater: pendiente un precedente judicial que la reconozca como estado de necesidad en el marco de los procesos de extradición.**

En igual sentido que el apartado anterior, la Defensoría ha conocido el caso de otra mujer estadounidense que salió de su país con su pequeña hija, en busca de una vida libre de violencia. Se trata del caso de la señora Nicole Kater, quien se encuentra privada de libertad desde hace más de un año calendario; y más de un año y medio con la aplicación de los beneficios por trabajar dentro del sistema. Lo anterior, en razón de la solicitud de extradición en su contra por el delito de sustracción internacional de menores, a partir de la denuncia interpuesta por su excompañero, a quien ella ha señalado como el agente no estatal que ejecuta los actos de violencia, en los términos del apartado anterior.

La señora Kater solicitó el estatuto de refugiada ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) e indicó como motivos la violencia doméstica padecida en su país de origen, lo que provocó su salida del país y lo que le impide regresar. A pesar de que se trata de un caso similar al recién reseñado, la DGME denegó la solicitud y desconoció todos los argumentos jurídicos, tanto desde la legislación nacional, como desde los instrumentos internacionales de derechos humanos y específicamente de protección de las personas refugiadas. Todo esto, en clara amenaza a la seguridad humana, por cuanto esta denegatoria refuerza prácticas administrativas discriminatorias que atentan contra los derechos humanos de las mujeres, al desconocer la violencia doméstica como causal para el otorgamiento del estatuto de refugiada, las cuales provocan que su seguridad personal esté en riesgo. Actualmente, se

tramita ante la Ministra de Gobernación, Policía y Seguridad Pública, la apelación correspondiente presentada por esta Defensoría, en la cual se expone la necesidad de que se valore el caso de la señora Kater a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Por otra parte, tal y como se indicó, se sigue en contra de la señora Kater un proceso de extradición ante los tribunales costarricenses por el delito de sustracción internacional de menores. En este momento, en el que la Defensoría prepara el presente informe, se pueden señalar algunos aspectos relacionados con dicho proceso.

La Defensoría considera que en aras de que el Estado Costarricense cumpla con el compromiso adquirido a través del tratado de extradición suscrito con los Estados Unidos, debe garantizar efectivamente la cooperación entre los Estados pero, además, debe garantizar el respeto de los derechos y garantías de las personas involucradas. Por ello, resulta de importancia la labor de la o el juzgador, en el tanto se convierte en el órgano responsable no solamente de cumplir con una obligación internacional para con el Estado requirente, sino también, con el cumplimiento de una función inherente a su cargo, sea ésta la aplicación de los principios fundamentales de derechos humanos que garantizan la administración de justicia.

La solicitud de extradición de la señora Kater fue denegada por parte del Tribunal Penal de Puntarenas,

*“(…) la aplicación de alguno de los cinco motivos de la Convención, no obedece a una interpretación silogista, sino a una valoración de cada caso de manera individual. A partir de lo anterior, es claro y contundente que la violencia doméstica sí está contemplada en el Derecho Internacional de Refugiados como una causal de reconocimiento, protegida en los instrumentos internacionales de derechos humanos y además, sí ha sido aceptada como tal por el Estado Costarricense en anteriores casos.”*

*Dirección de Mujer, 2009*

argumentando ese honorable tribunal, que no se podía aplicar la extradición debido a que no se configuraba el delito de sustracción internacional de menores y que lo que podía perseguirse era el delito de desobediencia a la autoridad. En razón de que la pena de este último delito no sobrepasa el año de prisión, no es aplicable la extradición. De haber adquirido firmeza esta sentencia, la señora Kater estaría nuevamente con su hija y su pequeño hijo, en libertad y sin amenazas de violencia doméstica, tal y como había permanecido durante los años posteriores al abandono y huida de su país.

En razón de lo indicado, la Procuraduría General de la República, en su rol de representante del Estado requirente, presentó un recurso de apelación contra la resolución del Tribunal, misma que fue declarada con lugar por el Tribunal de San Ramón, órgano que conoció el caso en alzada. Además, debido a un recurso de hábeas corpus presentado por el señor Fiscal General, Francisco Dall'anese a favor de la señora Katar, se anuló esta sentencia, lo cual provocó que nuevamente se diera traslado del recurso de apelación a las partes, incluyendo al Ministerio Público y la Defensoría de los Habitantes, quienes procedieron a exponer los argumentos por los cuales debía confirmarse la sentencia del Tribunal de Puntarenas, rechazarse la extradición y poner en libertad a la señora Kater.

Los argumentos expuestos de esta Defensoría, dan cuenta de que la solicitud de extradición debe indicar una clara descripción de la conducta perseguida con el fin de que pueda verificarse si existe delito en la legislación nacional, que contemple los mismos elementos, es decir, si esas conductas se encuentran tipificadas en la legislación penal de Costa Rica. Por esta razón, se considera que el delito de desobediencia es el que mejor se configura y en consecuencia no procede la extradición. Asimismo que el estado de necesidad debe aplicarse como estado de justificación y eximente de delito.

El Tribunal resolvió declarar con lugar el recurso de apelación y devolver el proceso ante el Tribunal Penal de Puntarenas para un nuevo pronunciamiento.

Actualmente, la Defensoría continúa participando en el proceso, en procura de una resolución que favorezca a la señora Kater, consolidando así, los derechos de las mujeres en sede judicial.

Cabe resaltar que mientras no se resuelva la solicitud de refugio de la señora Kater, no podría procederse a la extradición, si así lo determinaran los tribunales de justicia, ya que la legislación nacional contempla en el artículo 112 de la Ley General de Migración N° 8487, el

principio de no devolución (*refoulement*) al indicar: *“La interposición de una solicitud para el reconocimiento de la condición de refugiado o de asilado, tendrá efecto suspensivo sobre la ejecución de la extradición de la persona extranjera, hasta que el procedimiento correspondiente haya sido completado, mediante resolución firme e inapelable. El reconocimiento de la condición de refugiado o de asilado tendrá el efecto de determinar cualquier procedimiento de extradición iniciado contra la persona refugiada o asilada, a petición del Gobierno del país donde se haya cometido el supuesto delito, basado en los mismos hechos que justificaron dicho reconocimiento”*.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado el principio en un caso reciente, mediante la resolución 2008-11576 : *“... es evidente que esta declaración de voluntad de la administración por sí misma tiene la virtud de terminar cualquier procedimiento de extradición iniciado contra la persona refugiada o asilada, como es el presente caso, a petición del Gobierno del país donde se haya cometido supuesto delito, basado en los mismos hechos que justificaron dicho reconocimiento, todo lo anterior por fuerza del artículo 112 de la Ley de Migración y Extranjería...”*.

Finalmente, el Comité Ejecutivo del ACNUR en su resolución N° 82-XLVIII, en su rol de rector en la materia reafirmó la importancia del principio de no devolución e indicó la vigencia del principio *“... independientemente de que se le haya otorgado o no oficialmente la condición de refugiado”*, de manera que no es necesario que la condición de refugiada esté acreditada, sino, como es el caso de la señora Kater, que esté en trámite ante el Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública.

### **c. Declaratoria de inconstitucionalidad de los artículos 22 y 25 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres: de vuelta a la impunidad de la violencia contra las mujeres.**

Por medio de la sentencia número 15447-2008 de las catorce horas cincuenta y tres minutos del quince de octubre de dos mil ocho, la Sala Constitucional declaró con lugar una acción de inconstitucionalidad y con ello, anuló los artículos 22 y 25 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres.

Valga señalar que con la Ley de Penalización, nuestro país cumple con los compromisos internacionales, como bien lo señala en el punto 224 de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer aprobada en Beijing:

*“La violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos y liber-*

*tades fundamentales y un obstáculo o un impedimento para el disfrute de esos derechos. Teniendo en cuenta la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, y la labor de los Relatores Especiales, la violencia basada en el género, como los golpes y otras formas de violencia en el hogar, el maltrato sexual, la esclavitud y explotación sexuales, y la trata internacional de mujeres y niños, la prostitución impuesta y el hostigamiento sexual, así como la violencia contra la mujer derivada de los prejuicios culturales, el racismo y la discriminación racial, la xenofobia, la pornografía, la depuración étnica, el conflicto armado, la ocupación extranjera, el extremismo religioso y antirreligioso y el terrorismo, son incompatibles con la dignidad y el valor de la persona humana y deben eliminarse. Es menester prohibir y eliminar todo aspecto nocivo de ciertas prácticas tradicionales, habituales o modernas que violan los derechos de la mujer. Los gobiernos deben adoptar medidas urgentes para combatir y eliminar todas las formas de violencia contra la mujer en la vida privada y pública, ya sean perpetradas o toleradas por el Estado o por personas privadas”.*

La eficacia en la aplicación de una ley que contempla características sustanciales tales como el hecho de ser una ley penal especial (en tanto es una ley separada a la cual se le aplica la parte general del Código Penal vigente); una ley penal específica, en tanto concibe la violencia derivada de su condición de género, de conformidad con la Convención de Belem do Pará,

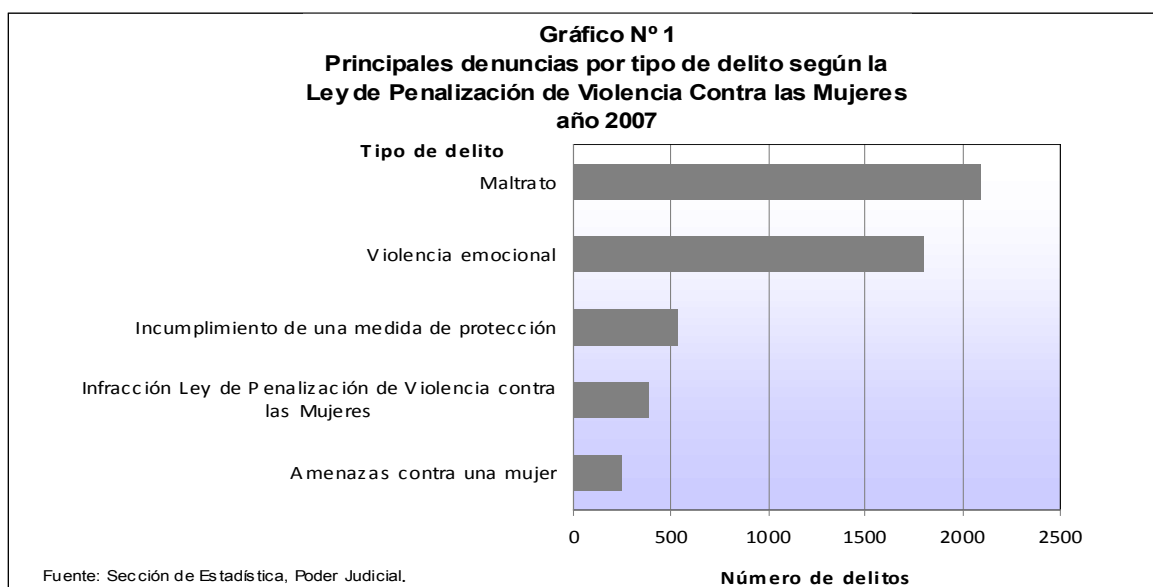
la cual ha sido demostrada en la utilización de dicho instrumento jurídico por parte de las mujeres.

La Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial, reporta claros datos en el sentido de que en promedio durante el año 2007 y primer trimestre del 2008, cerca del 70 por ciento de los casos denunciados al amparo de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, fueron por los delitos de maltrato y de violencia emocional; de tal manera, la declaratoria de inconstitucionalidad y derogatoria del ordenamiento jurídico de estas normas afecta la vigencia de la norma y la integralidad del instrumento.

Asimismo, los datos señalan que este instrumento posibilitó a las mujeres el acceso a la justicia y redujo los niveles de impunidad y permisividad de la violencia contra las mujeres en nuestra sociedad, tanto así, que cuando apenas iniciaba la aplicación de la Ley durante el año 2007, las denuncias representaban un 3.5% del total de los casos que entraron al sistema judicial en materia penal.

Este porcentaje posicionaba a Costa Rica como un país avanzado en la protección de los derechos de la mujer y a partir de su desarrollo, instituciones como la Defensoría apostaban al incremento de la seguridad humana de las mujeres; sin embargo, la decisión de mayoría de la Sala de declarar con lugar la acción de inconstitucionalidad presentada, ha generado un retroceso en el avance de los derechos de las mujeres.

Como se puede observar en el siguiente gráfico, dichos artículos representaban el 75.5 % de las denuncias por infracción de la Ley de Penalización de la Violencia contra la Mujer.



Estas cifras revelan y reafirman que la inconstitucionalidad de los artículos 22 y 25 de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, Ley N° 8589, implica la impunidad del sistema y la desprotección de las víctimas. La Defensoría considera que existe una errónea apreciación por parte de la Sala Constitucional, la cual desconoce los principios generales de los derechos humanos y que a su vez, invisibiliza el contexto, la realidad de las mujeres y la severidad del fenómeno de la violencia en su contra.

Por ello, con fundamento en el artículo 11 y el artículo 75 párrafo tercero de la Ley de Jurisdicción Constitucional, los artículos 13 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes y 30 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, Decreto Ejecutivo 22266-J. La Defensoría presentó un recurso extraordinario de revisión contra el voto N° 15447-2008, con el fin de que la Sala revise y anule dicha sentencia, por considerar que existe errónea apreciación de los hechos, con lo cual se infringen derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política e instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica, que se traducen en indefensión y/o denegación de justicia a las mujeres.

La Defensoría de los Habitantes presentó un recurso en contra de la resolución N° 15447-2008, bajo la comprensión de que si bien el artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional reza textualmente que *“no habrá recurso contra las sentencias, autos o providencias de la jurisdicción constitucional”*, ha sido el mismo honorable Tribunal el que ha determinado la posibilidad de anular sus propias resoluciones. Al respecto en sentencia número 331-91 de las catorce horas cuarenta y cuatro minutos del ocho de febrero de mil novecientos noventa y uno señaló:

**III).- El artículo 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dispone que en esta vía, no hay recurso contra las sentencias, autos o providencias que se dictan, pero es también lo cierto que esta Sala y su jurisdicción, únicamente están sometidos a la Constitución Política y a la Ley y ello implica desde luego, a los principios generales del Derecho Constitucional, dentro de los cuales debe entenderse incluido el que los fallos que dicta un tribunal en única instancia, **puedan ser anulados por éste, cuando se trata de corregir graves errores en la apreciación de los hechos...(...)**”(El resaltado no es del original).**

Dicho criterio se ha reiterado y consolidado a través de las sentencias número 292-92, 1028-92, 453-06, y 5297-06, referidas todas a la anulación de votos que resuelven tanto acciones de inconstitucionalidad, como recursos de amparo, que son el resultado de pe-

titorias de revocatoria o de la reconsideración a la Sala Constitucional de sus propias resoluciones.

Para mayor abundamiento debe resaltarse lo dispuesto en el voto N° 1028-92 de las catorce treinta horas del 22 de abril de 1992, en el que la Sala textualmente señaló lo siguiente:

*“Como principio general, el artículo de la 11 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional señala que las sentencias, autos y providencias de la Sala no tienen recurso alguno. De ello se desprende que la simple inconformidad con una resolución no justifica su reconsideración. No obstante ello **la Sala ha aceptado revisar sus pronunciamientos, a efecto de evitar indefensión o grave perjuicio a las partes, cuando se constata que existe un grave error de apreciación con el que se produce indefensión o denegación de justicia.**”* (El resaltado no es del original).

El contexto y su regulación en normas fundamentales de Derechos Humanos, constituyen derroteros para la interpretación de la tutela, el auxilio, la protección y la sanción previstas en la ley de penalización de la violencia en contra de las mujeres; la tutela que se concede a las víctimas de este tipo de violencia de alguna manera alguna puede ser interpretado en su contra.

Recientemente, esta Defensoría ha conocido que la acción jurisdiccional fue rechazada, sin que a la fecha se conozca el texto completo de la resolución; no obstante está claro que la ley de penalización de la violencia en contra de las mujeres tiene dos de sus artículos como derogados del ordenamiento jurídico vigente.

#### IV. Logros y desafíos

Del análisis de la violencia contra las mujeres como fenómeno social que atenta contra la seguridad humana y amenaza el ejercicio de los derechos humanos, la Defensoría de la Mujer considera importante resaltar el caso del otorgamiento del estatus de refugiada a la señora Tomayko, con base en la causal de violencia intrafamiliar o doméstica; lo que implica una relectura del ordenamiento internacional a las necesidades de las mujeres y la creación de un importante precedente. El refugio se abre a las situaciones específicas de las mujeres, como grupo específico, que huyen de su propio país no por motivos de persecución por parte de agentes estatales o no estatales “tradicionales”, sino por el temor fundado de persecución a partir de los actos de violencia realizados por un ente no estatal, constituido éste por sus compañeros o esposos.

En igual sentido, mediante esta acción, el Estado reconoce que las mujeres son un grupo social determinado en los términos del Derecho Internacional, no por su condición étnica, económica o étnica, sino por razón de ser mujeres víctimas de violencia. Este reconocimiento refleja enormes avances en el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y especialmente, garantiza los derechos de las mujeres y propicia la vigencia de la seguridad humana.

Por otra parte, se presenta como desafío, el que la Dirección General de Migración y Extranjería retome el precedente de refugio de la señora Tomayko, que reconoce violencia en contra de las mujeres como causal de refugio.

Entonces, el Estado tiene la tarea de valorar la situación específica de la Sra. Kater a la luz del precedente administrativo.

En igual sentido, constituye un reto lograr que los tribunales atiendan las necesidades específicas de las mujeres y su posición de desventaja frente a su pareja y frente al aparato estatal, reconociendo la violencia doméstica como un estado de necesidad que exime a las mujeres de sanción en los casos en que se compruebe que los actos perseguidos se realizaron en un contexto de violencia, en una realidad en la que las mujeres huyen en búsqueda de la protección de su vida y la de sus hijos e hijas.

En criterio de esta Defensoría, a pesar de que ya se resolvió el recurso interpuesto por esta Defensoría contra

la resolución que declaró la inconstitucionalidad de la ley de penalización, persiste que la Sala Constitucional reconozca, en términos generales, que la materia de violencia en contra de las mujeres debe valorarse a la luz de los derechos humanos sensitivos al género, atendiendo a la especificidad de la violencia contra las mujeres y a los contextos y realidades actuales.

Asimismo que el presupuesto del Poder Judicial originado en la Ley de Penalización debe utilizarse para atender las múltiples necesidades que se derivan de ella.

Deben fortalecerse los procesos de atención policial, de capacitación y sensibilidad como instrumentos para la defensa de la vida de las mujeres y de tolerancia cero a la violencia que viven las mismas mujeres policías, que trabajan para el Ministerio de Seguridad Pública.

Finalmente, la seguridad humana debe alimentarse tanto en el nivel conceptual como en su práctica cotidiana de estas reflexiones, que posibilite el respeto a la vida, la integridad física y emocional y la dignidad de las mujeres tanto en el ámbito público, como en el privado.

En ese sentido, también, deben potenciarse los mecanismos de participación comunitaria eficientes para que en asocio con el Estado, sean aliados efectivos y sensibles contra la violencia que se ejerce en contra de las mujeres.

# Seguridad Ciudadana: una emergencia de la (In) Seguridad Humana

*“La seguridad se ha limitado a la sanción de algunos delitos, sin desarrollar medidas preventivas dirigidas a sus causas. Pese a ello, desde una concepción de la seguridad como Seguridad Humana, se debe partir de su conceptualización como un derecho humano, con lo cual se contempla tanto el derecho de la persona a vivir sin temor como su derecho a vivir sin necesidades. En otras palabras, la seguridad de los y las habitantes se garantiza con acciones correctivas frente a las estructuras sociales y económicas que niegan sus derechos fundamentales y los separan del cuerpo social, más que de aquellas de naturaleza esencialmente policial o judicial.”*

*Dirección de Protección Especial, 2009*

## I. La permanente actualidad del tema

La Defensoría de los Habitantes de la República, ha abordado la temática de la Seguridad Ciudadana visualizándola como un derecho humano que refiere tanto a la existencia de una situación social y política que garantice a todas las personas el disfrute pleno de sus derechos, como a la eficacia y eficiencia de los mecanismos de prevención y control de los intentos ilegítimos de supresión o afectación de los derechos de la población. Este concepto entraña una visión integral y coloca la seguridad ciudadana como uno de los componentes que se engloban en el concepto de Seguridad Humana, sin llegar a agotarlo. Pese a tratarse sólo de uno de sus componentes, el vínculo existente entre el derecho a la Seguridad Ciudadana con el disfrute de otros derechos humanos convierte las situaciones de inseguridad en un indicador importante de la violación de los otros componentes.

La principal transformación que conlleva en materia de Seguridad Ciudadana, la aplicación del enfoque de Seguridad Humana se presenta en la finalidad de la actuación estatal, pasando de un esquema centrado en la seguridad del territorio y del Estado, a otro que parte de la protección de todos los individuos en la sociedad, visualizando sus necesidades y expectativas. Su resguardo se constituye en una de las obligaciones esenciales de un Estado Democrático y en el elemento legitimante para la existencia del monopolio del uso de la fuerza a favor de éste y por ende, la actuación de los diferentes cuerpos policiales<sup>1</sup> en el país.

Frente a la población, la labor de los diversos cuerpos policiales es un servicio público que se brinda a la comunidad; en cuanto tal debe cumplir con los principios de continuidad, regularidad, adaptación e igualdad propios del régimen del servicio público. No obstante, esta no es la única vertiente que adopta la función policial frente a los y las habitantes. Las potestades de imperio que la legislación reconoce como consustanciales a la función policial, frecuentemente colocan al o la habitante en una posición de vulnerabilidad frente al ejercicio de la fuerza y lo torna susceptible de sufrir abusos por parte de las autoridades policiales. Asimismo, los criterios empleados por parte de las autoridades en relación con los aspectos que deben ser considerados en un momento dado como un riesgo para la seguridad ciudadana, pueden derivar en la vulneración, por prejuicio o ignorancia, de determinados sectores de la población y convertirse en condicionantes de la convivencia social.

En momentos en los cuales se debate, en el ámbito social y en el político, la situación de inseguridad ciudadana, como uno de los principales problemas que

<sup>1</sup> El presente análisis se centra en la actuación de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, (Fuerza Pública) En caso de que se haga referencia a la actuación de otros cuerpos policiales, se señalará expresamente (Tránsito, Migración, Municipal, Fiscal, O.I.J., Seguridad Nacional)

deben ser abordados por el Estado y en consonancia con un enfoque de Seguridad Ciudadana desde la Seguridad Humana, la Defensoría considera oportuno realizar un análisis de la situación a partir de las necesidades y expectativas de los y las habitantes, con el objetivo de que sean consideradas al momento de diseñar las políticas destinadas a su atención.

## II. La inseguridad nos iguala en el temor y nos encarcela por igual

La vigencia de la Seguridad Ciudadana como derecho humano, no se limita a la inexistencia o control objetivo de las amenazas a los derechos y bienes de las personas, sino también incluye un aspecto psicológico que refiere a la certeza o incertidumbre de la población sobre el resguardo de sus derechos y bienes; o sea, el derecho de vivir libre de temor. Con independencia del crecimiento real de la criminalidad en el país -principalmente de los delitos contra la vida y contra la propiedad-, la Defensoría de los Habitantes ha constatado en las denuncias recibidas un fuerte crecimiento en la percepción de la inseguridad por parte de los y las habitantes. Esta percepción está vinculada a la realidad cotidiana, por lo que fácilmente un aumento en la percepción deviene en la población en actitudes intolerantes, percibiendo como riesgo real a la seguridad, situaciones que son propias de la problemática social del país, como es el caso del consumo de drogas en la vía pública o la indigencia.

La Defensoría, en forma consistente, ha destacado en sus informes que el abordaje de la Seguridad Ciudadana debe partir de la existencia de una política integral que comprenda la prevención del delito, su persecución y su sanción. Para ser integral, esta política no debe limitarse a la actividad policial, en sus diversos niveles, sino que debe partir de la existencia de políticas sociales y económicas que disminuyan las causas de vulnerabilización de la población, de conformidad con los diversos componentes englobados en el concepto de Seguridad Humana.

En el contexto estrictamente policial, es importante resaltar la actuación de los diversos cuerpos que conforman la denominada Fuerza Pública y, entre ellos, aquellos a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. El artículo 2 de la Ley General de Policía, señala en relación con los cuerpos que conforman la Fuerza Pública que los mismos están al servicio de la comunidad y que el objetivo de su accionar consiste en la protección de los derechos de las y los habitantes, así como la conservación de la tranquilidad y el orden público. De esta forma, la Fuerza Pública tiene como propia una labor preventiva y disuasiva en relación con el delito. Ello implica, tal y como ha sido señalado

en forma reiterada por la Procuraduría General de la República<sup>2</sup>, el acompañamiento permanente de la comunidad, convirtiéndose en el principal cuerpo policial que tiene la facultad de actuar sobre la percepción de inseguridad de la comunidad, disminuyéndola o aumentándola según la eficacia y eficiencia de su accionar.

Observamos que, de la cantidad de denuncias que anualmente presentan los y las habitantes ante la Defensoría en relación con la seguridad ciudadana, la mayoría se refieren esencialmente a la actuación de la Fuerza Pública. Entre éstas, ha aumentado considerablemente la cantidad de denuncias que refieren a la inseguridad en comunidades específicas y que tienen como única pretensión el aumento de la presencia policial, debido al ineficiente nivel de respuesta de los cuerpos policiales a sus peticiones de auxilio.

La determinación de las razones que podrían explicar la posible ineficiencia de los cuerpos policiales no es única ya que no son iguales las condiciones de funcionamiento- instalaciones, personal, unidades- de la Fuerza Pública en las diversas regiones del país. Tampoco son similares las características geográficas, la extensión territorial cuya atención corresponde a cada delegación o las actividades económicas, sociales y culturales de cada población, todos, elementos que inciden en la capacidad de respuesta de la policía.

La respuesta más sencilla a los problemas suele ser la petición de un número mayor de efectivos. Al margen de que en determinadas comunidades esta sería una solución a las necesidades de los y las habitantes, es necesario analizar la situación en el marco total del Ministerio de Seguridad Pública. Los cuerpos policiales son necesarios para la existencia de un Estado Democrático, no obstante, siempre tienen un reverso, la posibilidad de abuso en contra de la población, situación que es incompatible con su existencia misma. Por ello, el crecimiento de los cuerpos policiales debe realizarse con base en criterios objetivos que señalen su necesidad y nunca como respuesta improvisada ante las demandas de protección de los y las habitantes.

De hecho en los últimos años se ha presentado un crecimiento en el número de efectivos de la Fuerza Pública<sup>3</sup>, no obstante siguen persistiendo las denuncias por la ausencia policial en las comunidades, inclusive de sectores que ya habían sido objeto de

<sup>2</sup> Corresponde a la Consulta N° C-022-2001 del 1 de febrero de 2001.

<sup>3</sup> Puede consultarse el informe No. DFOE-PGA-68/2007 de la Contraloría General de la República, anexo 4. En: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)



investigación por parte de la Defensoría<sup>4</sup>. Esta situación podría indicar que el problema en la prestación del servicio por parte de la Fuerza Pública no radica únicamente en el número de efectivos como tal, sino también en los criterios que se emplean para distribuirlos en el territorio nacional y para definir el tipo de acciones policiales.

En relación con la distribución territorial, la cantidad de denuncias presentadas por distintos vecinos o vecinas de determinadas zonas del país, ha permitido constatar que efectivamente en algunas regiones del país existe un déficit en el número de efectivos policiales y recursos materiales asignados, situación que es evidente en la denominada Zona Sur. A nivel urbano, usualmente son vecinos de las zonas residenciales y de barriadas pobres. Llama la atención que son precisamente las zonas percibidas como de mayor inseguridad las más escasas en presencia policial. Nuevamente, **resultan cuestionables los criterios que se utilizan para decidir la distribución del personal y de los recursos policiales; así como la efectividad de las acciones que realizan para garantizar la seguridad pública.**

En este sentido y aunque de carácter restringido en su información, el Departamento de Planes y Operaciones del Ministerio de Seguridad Pública, informó sobre la naturaleza de las órdenes de operación dictadas durante el año 2008<sup>5</sup>. Durante ese año, el Departamento dictó un total de 1073 órdenes, de las cuales sólo el 7% estuvo destinado a la atención de comunidades vulnerables o geográficamente sensibles. En contraste, la mayor parte de los operativos estuvo destinada a la atención de eventos masivos (30%) o a actividades específicas como turismo, seguridad bancaria, camiones remeseros, festejos populares y control en

carreteras (23%). De estas cifras se desprende que, si bien estas otras actividades requieren de seguridad, existe una desproporción en los operativos ordenados por el Departamento que provoca que el servicio no se brinde en forma integral en los sectores donde existe mayor reclamo de la población y, por consiguiente, las acciones policiales que se realizan no inciden en una disminución de la percepción de inseguridad ni en una disminución de la demanda de seguridad.

*“La Defensoría observa con preocupación, cómo ha aumentado la percepción de inseguridad en la población, no sólo por la afectación misma a este derecho, sino también por las consecuencias que puede tener en las decisiones políticas que se adopten. En efecto, ante el aumento en la demanda de mayor seguridad por parte de la población, las autoridades públicas pueden limitarse a la adopción de soluciones fáciles como es el aumento de las acciones represivas contra la población, con independencia a la atención de las causas reales de los fenómenos sociales que se pretenden repeler.”*

*Dirección de Protección Especial, 2009*

De esta forma, la mayor parte del servicio de seguridad que reciben los y las habitantes, no obedece a un plan estructurado que permita el cumplimiento eficaz de su función preventiva. Por el contrario, el accionar de los cuerpos policiales en la mayoría de los casos queda supeditado únicamente a las peticiones de auxilio que presenten los y las habitantes ante un evento determinado.

Este hecho se refleja con claridad cuando se confronta el número de informes policiales emitidos durante el año 2008 (94.331)<sup>6</sup>, con el número de peticiones de auxilio planteadas por los habitantes mediante el Sistema Nacional de Emergencias 911 y remitidas a la Dirección General de la Fuerza Pública (234.253).

Asimismo, mediante los procesos de investigación que ha realizado la Defensoría a lo largo de los años, se ha logrado determinar que, en aquellos supuestos en los cuales existe algún plan de atención regular en una comunidad se restringe, en la mayoría de los casos, a la realización de patrullajes por rutas predeterminadas y pequeños operativos que, en la mayoría de los casos, son temporales y se limitan a las cercanías de los y las denunciados. Esa es la solución que ofrece el Ministerio de Seguridad Pública a los y las vecinos ante sus demandas de seguridad. Tal respuesta no sólo carece de efectos reales en el mejoramiento de la prestación del servicio, sino que tiende a aumentar la percepción de inseguridad. Los operativos que no se sustentan en una adecuada labor de inteligencia y planificación, suelen tener un carácter altamente represivo (redadas por sospechas o investigación, cuyo mayor saldo es el decomiso de pequeñas can-

<sup>4</sup> Esta situación se presentó en la comunidad de Chomes y Judas de Puntarenas- Expedientes 24731-2008-SI y 32511-2009-SI-, Calle Giraes en San Diego de la Unión- 20696-22-2006 y 32226-2009-SI- y San Rafael de Alajuela- 19681-22-2005 y 31979-2008-SI-.

<sup>5</sup> De conformidad con el artículo 17 del Reglamento de Organización Cuerpos Policiales Adscritos Seguridad Pública -Decreto Ejecutivo N° 23881-SP- el Departamento de Planes y Operaciones es el encargado de la investigación, análisis, planificación y coordinación de los programas ordinarios y extraordinarios de la labor policial; razón por la cual los operativos que ordena obedecen a un plan más general de atención e involucran una mayor cantidad de efectivos y tipos de acciones policiales.

<sup>6</sup> Información suministrada por el Departamento de Análisis y Tratamiento de la Información -DATI- mediante oficio No. 0201-DATI-09 fechado 23 de marzo de 2009.

tidades de drogas, lo que incita a estas personas a delinquir para poder satisfacer la ansiedad de droga). Es frecuente que se generen violaciones a los derechos fundamentales –como, por ejemplo: abusos de autoridad policial–, lo que redundará en un aumento de la inseguridad, pues se refuerza la desconfianza de la población en la Policía.

Recientemente, la Ministra de Seguridad Pública emitió la directriz No. 703-2009 DM denominada “Fundamento Doctrinario y Operativo del Accionar de la Fuerza Pública”. Con esta directriz se pretende reforzar la vinculación de la Fuerza Pública con los y las vecinas de las comunidades en las que brindan sus servicios, así como la rendición de cuentas de las autoridades policiales ante la comunidad. Con este fin, se regulan una serie de mecanismos que, por un lado, refuerzan la rendición de cuentas por parte de las autoridades policiales ante la comunidad y las autoridades municipales. Por otro lado, se obliga a la realización de un análisis de las características y necesidades propias de la comunidad mediante la elaboración de un proyecto de sectorización de la jurisdicción territorial de cada delegación policial<sup>7</sup>.

Con esta medida se atiende el reclamo que en años anteriores ha realizado la Defensoría de los Habitantes, respecto de la tendencia a sustituir la actividad de la Fuerza Pública en las comunidades con un programa de Seguridad Comunitaria. Por ello se considera acertada la iniciativa del Ministerio de Seguridad Pública. No obstante, preocupa que en el marco de la crisis actual y de las medidas presupuestarias adoptadas por el Gobierno, la implementación de este programa se vea obstaculizada por la carencia de personal y recursos necesarios. Debido a lo anterior, se dará seguimiento a su cumplimiento cabal en las diversas regiones del país.

*“Junto a los patrullajes, la otra opción que el Ministerio de Seguridad Pública ha ofrecido a las comunidades consiste en la incorporación de los y las vecinas al programa de Seguridad Comunitaria. En relación con éste, la Defensoría de los Habitantes ha señalado en años anteriores que, si bien la participación de la comunidad es indispensable para garantizar la seguridad ciudadana, desde ningún punto de vista la creación de comités de Seguridad Comunitaria, sustituye la labor policial.”*

*Dirección de Protección Especial, 2009*

<sup>7</sup> En la directriz expresamente se señala: “El trabajo preventivo que desarrollan las comunidades organizadas es muy valioso y complementario al trabajo policial preventivo e integral, pero no lo sustituye. La policía tiene la responsabilidad jurídica y moral de dar seguimiento y sostenibilidad a las acciones comunales, por lo tanto, las jefaturas y demás fuerzas del orden, deben mantener relaciones estrechas y de coordinación con los diversos actores sociales, procurando que el binomio policía-comunidad se plasme en todos los extremos”.

### III. Persecuciones policiales discriminatorias

Como se indicó al iniciar este análisis, la función policial se vincula directamente con el uso de la fuerza por parte del Estado. Por ello, la función policial implica una serie de potestades de imperio que, con el fin de garantizar la tranquilidad y el orden público, facultan a los agentes de policía a influir e inclusive afectar la situación jurídica individual de los y las habitantes. Así, la función policial es la manifestación más evidente no sólo del Poder del Estado sino también de los criterios de control social vigentes.

Como mecanismo formal de control social, las actuaciones de los cuerpos policiales son en sí mismas manifestaciones de los principios, valores y prejuicios dominantes en la sociedad costarricense y a través de ellos se señalan no sólo cuáles son las conductas que la sociedad considera aceptables, sino también cuáles son las condiciones que caracterizan a los individuos que son considerados sus miembros. De esta forma, el accionar de los cuerpos policiales reproduce la realidad social, con sus desigualdades y su discriminación.

En momentos en los que aumentan las demandas de mayor seguridad por parte de la población, la Defensoría considera de especial importancia el análisis de los criterios que actualmente emplean los cuerpos policiales; ello con el fin de determinar si efectivamente la actuación policial atiende a las causas objetivas de inseguridad o, si por el contrario, estas tienen como guía la aplicación

de ideas preconcebidas o prejuicios de la sociedad costarricense, agudizando las situaciones de vulnerabilidad o exclusión social que sufren determinados sectores de la sociedad costarricense.

La discriminación policial ha sido un eje esencial en el abordaje realizado por la Defensoría a través de los años. En años anteriores, se ha llamado la atención sobre la discriminación que

sufren algunas poblaciones específicas, como es el caso de las **personas trabajadoras del sexo** (hombres y mujeres) que ofrecen servicios sexuales en las calles de las principales ciudades del país y cuyos derechos son, reiteradamente, vulnerados por la Policía<sup>8</sup>, sobre todo cuando los medios comerciales

<sup>8</sup> Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 1999-

de comunicación los ponen en la mira de las causas de inseguridad. Sin pretender negar que la actividad laboral de los travestis –por ejemplo–, dependiendo de los lugares públicos donde promocionan sus servicios (zona comercial o zona residencial), sea causa de perturbaciones a la tranquilidad pública, la Defensoría ha sugerido a las autoridades públicas que procedan a regular tal tipo de actividades laborales, como cualquier otra comercial que se ofrece en las vías públicas.<sup>9</sup>

Así también, otro grupo frecuentemente discriminado es la **población migrante**, en especial la población de nacionalidad nicaragüense. Esta población suele ser percibida por la sociedad, alentada por los medios comerciales de comunicación, como causa del incremento de la delincuencia en el país. Atendiendo al imaginario social, la población nicaragüense que se encuentra en el país es, con mayor frecuencia, objeto de las acciones policiales.

Sin restar importancia a tales casos, en el presente informe se desea llamar la atención respecto a otros grupos que son objeto de discriminación por parte de la Policía.

En los últimos meses se puede percibir en las denuncias planteadas por inseguridad, un aumento en la tendencia de criminalizar a **las personas que presentan adicción a sustancias psicoactivas**. A este grupo la sociedad tiende a atribuirle características negativas, aplicando una visión totalizante que lleva a la definición de todas sus relaciones y actuaciones a partir de su drogadicción. La estigmatización social, por otra parte, los coloca en una posición de vulnerabilidad que conlleva un mayor riesgo de que sus derechos sean violentados. Debido a que en el imaginario social el drogadicto se presenta como un ser peligroso, es frecuente que los y las habitantes, ante su presencia en sus comunidades, exijan la acción policial como solución al “problema”. Si bien el narcotráfico es realmente uno de los factores que incide en la inseguridad objetiva del país, es necesario tener conciencia de que

2000. Págs. 338 y siguientes.

9 Corresponde al expediente 16791-2004-QJ, en cuyas consideraciones fue señalado: “De manera que si la venta de servicios sexuales en la vía pública o en espacios privados, de persona a persona, estuviera regulada y controlada mediante una normativa específica, tanto las autoridades municipales, policiales y judiciales, como las personas que ofrecen este tipo de servicios sabrían a que atenerse, en materia de sus derechos y de sus deberes.” (...) “El reconocimiento legal de la condición laboral de las personas trabajadoras sexuales es una tarea pendiente para las autoridades legislativas; si bien tal reconocimiento podría suscitar una amplia polémica nacional, deberá guiarse por el criterio de progresividad que ha orientado el reconocimiento y respeto de los derechos humanos a grupos poblacionales específicos, en este caso caracterizados por su opción laboral.” (Los énfasis no corresponden al original)

la drogadicción es su consecuencia social más grave y visible, y que se trata de un problema humanitario y de salud pública cuya atención por parte del Estado debe brindarse en el marco del derecho a la salud y no a partir de acciones de naturaleza policial o penal.

Las **personas en situación de indigencia**, son otro de los grupos frecuentemente percibidos por la población como amenaza para la seguridad, por lo que ante su presencia se exige la actuación de la Policía. En este caso se está ante personas que sufren la privación total de sus derechos en el ámbito económico (falta de trabajo o posibilidades de acceso a recursos básicos), social (desvinculación de la sociedad y de la familia) y político (negación de participación en la toma de las decisiones que los afectan). La indigencia no responde a una causa única sino que, en la mayoría de los casos, se trata de una acumulación de condiciones de vulnerabilidad en un mismo individuo -fármacodependencia, discapacidad, pobreza, edad-. Se trata de un síndrome social propio de las sociedades capitalistas contemporáneas, en las que la acumulación de ganancias genera una brecha de desigualdad. Así como en estas personas se acumulan las condiciones de vulnerabilidad, también lo hacen los estigmas sociales de peligrósidad, minusvalización o desvalorización.

En ambos casos, la intervención policial no ha tenido efecto alguno en la solución de estas problemáticas sociales, por el contrario ha contribuido a criminalizar a las personas, a fortalecer los estigmas y con ello a profundizar la condición de vulnerabilidad y de desigualdad. Además, ha favorecido el aumento de la conflictividad social, al intensificar la tensión social entre los diversos grupos. Evidentemente, en tales casos, la acción policial y la penal han sido selectivas, dirigidas especialmente a los sectores más empobrecidos de la sociedad, fenómeno al que se le denomina criminalización de la pobreza. Todo ello pese a que trata de fenómenos sociales de exclusión de grupos vulnerables, debidos a la incapacidad del Estado para garantizar a la población, una estructura social que posibilite la igualdad de oportunidades, la satisfacción de necesidades básicas y la inserción en la sociedad.

Desde la perspectiva de la Seguridad Humana, el abordaje de estas poblaciones no debe ser represivo sino integral, consistente en medidas tendientes a la satisfacción de las necesidades específicas de las personas, frente a la adopción de acciones improvisadas, pues el fin de estas últimas solo es el de satisfacer la demanda de mayor seguridad sin ningún tomar en cuenta criterios objetivos que la justifiquen.

Precisamente, en relación con el abordaje policial de fenómenos relacionados con el empobrecimiento de

la población, es necesario llamar la atención sobre las acciones policiales que se han empleado para controlar las dos formas en que se manifiesta el comercio informal: **las ventas estacionarias y las ambulantes.**

El aumento del comercio informal en las calles de las ciudades del país es una realidad y refleja la existencia de un mercado laboral excluyente de amplios sectores de la población. Estas personas, ante la afectación a su calidad de vida, encuentran en las ventas estacionarias o ambulantes una opción de sobrevivencia para ellas y sus familias. Desde la perspectiva de la Seguridad Humana, se trata de sectores de la población -madres jefas de hogar, personas extranjeras o personas con discapacidad- a las cuales la sociedad, en forma reiterada, les ha negado la seguridad en la satisfacción de sus necesidades básicas y, por ende, en la vigencia de sus derechos fundamentales.

La adopción de medidas represivas en contra de los y las vendedoras ambulantes y estacionarias, es la respuesta más fácil, principalmente por parte de las autoridades municipales, ante la incomodidad que los y las habitantes manifiestan por esta situación. No obstante, a lo largo de los años, este tipo de acciones han demostrado ser contrarias al objetivo que buscan ya que, lejos de solucionar el problema, han provocado la instauración de un clima de desconfianza hacia las autoridades policiales por parte de los vendedores, quienes endurecen sus posiciones. De esta forma, la actuación lejos de servir a la pacificación social, fortalece el conflicto y propicia la respuesta violenta de los vendedores<sup>10</sup>.

La criminalización de determinados sectores de la sociedad no es la única forma en que se presenta la discriminación policial, también opera cuando no se visualizan las necesidades específicas de las poblaciones vulnerables en la prestación del servicio. Este es el caso de la atención a las peticiones de auxilio realizadas por **personas adultas mayores o aquellas con alguna discapacidad**, siendo para estos casos que la atención de los cuerpos policiales debería reali-

zarse con mayor eficiencia y agilidad; en razón con la existencia objetiva de una mayor vulnerabilidad frente a la delincuencia.

Pese a la legislación específica que obliga al trato preferencial y a la adaptación de los servicios a las necesidades específicas de estas poblaciones, la Defensoría recibe frecuentemente denuncias en el sentido de que las peticiones de auxilio de estos sectores de la sociedad no son prontamente atendidas o bien, son abiertamente ignoradas; pese al señalamiento expreso de su condición de persona adulta mayor o con discapacidad. En la práctica se ha determinado que estas solicitudes suelen ser desvalorizadas por los encargados de la atención de denuncias, considerándolas como reiterativas e inclusive dudando de su veracidad. En el Informe Anual de Labores correspondiente al periodo 2004-2005, la Defensoría de los Habitantes analizó la debilidad en el proceso de respuesta de la Fuerza

Pública ante las peticiones de las personas adultas mayores, destacándose la necesidad de establecer estrategias integrales y redes de apoyo social que involucren a las personas adultas mayores, sus familias y las comunidades en las que residen.

El derecho constitucional a la Protección Especial, obliga al Ministerio de Seguridad Pública a brindar el servicio de seguridad a estas personas, no sólo de manera preferente, sino oportuna y efectivamente.

El derecho constitucional a la Protección Especial, obliga al Ministerio de Seguridad Pública a brindar el servicio de seguridad a estas personas, no sólo de manera preferente, sino oportuna y efectivamente.

#### **IV. A falta de una Política Integral de Seguridad Ciudadana, se sigue apostando por la represión**

Como expresión clara del poder que tiene el Estado frente al particular, las acciones estatales en relación con la Seguridad Ciudadana pueden llegar a tener efectos contradictorios sobre los derechos de las personas y de la sociedad como conjunto. Por un lado, con estas acciones se procura la protección de los derechos y libertades públicas a través del mantenimiento del orden y tranquilidad pública por lo que se constituye elemento esencial para garantizar la vida social y el pleno desarrollo de los individuos. Por el otro, la naturaleza de las potestades estatales y su potencial incidencia en la situación jurídica de los individuos, facilita que en determinadas circunstancias se presente el uso ilegítimo de la fuerza. Por ello, el

*“En lugar de optar por respuestas represivas, las autoridades deben tomar conciencia de que el comercio informal es el resultado de la estructura social y económica excluyente, por lo que su abordaje debe partir de la creación de oportunidades de empleo y la regulación del comercio informal, reconociéndolo como el medio digno que tienen muchas personas para obtener los recursos necesarios para la satisfacción de sus necesidades; así como de sus familias.”*

*Dirección de Protección Especial, 2009*

<sup>10</sup> En este sentido son representativos los hechos ocurridos en el año 2008 por el enfrentamiento entre los vendedores ambulantes de la capital con miembros de la Policía Municipal de San José, los cuales fueron objeto de investigación por parte de la Defensoría bajo el número de expediente No. 25102-2008-SI.

fortalecimiento de las potestades punitivas y policiales del Estado deben ser objeto de una profunda reflexión sobre sus consecuencias en los derechos de las personas y el funcionamiento general de la sociedad.

Ciertamente que, desde hace algunos años, se ha venido presentando en el país un aumento real de la delincuencia. En el Plan Nacional de Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz Social, elaborado en el año 2007, se evidenció este aumento cuando se indica: “Durante el período 1990-2006 la tasa por 10,000 habitantes del total de delitos reportados pasó de 135,4 en 1990, hasta 295 en el 2006.” Y, en relación con el crecimiento según el tipo de delito, se señala: “En este mismo período, los delitos que más se incrementaron fueron: el robo (700%), las infracciones a la ley de psicotrópicos (280%), la agresión en más de un 100%, la violación, en más de un 70% y el homicidio doloso, cuya tasa se incrementó en un 50%, durante el mismo período.”

Esta situación amerita de una evaluación del modelo policial y de los métodos que emplean para prevenir la delincuencia y garantizar un servicio de seguridad efectivo, para determinar las debilidades y emprender las acciones de mejoramiento. **La principal carencia de las actuaciones estatales en la materia refiere a la ausencia de una visión integral sobre el fenómeno de la delincuencia.** En este mismo sentido, la Contraloría General de la República, en un estudio que realizó para determinar si existían políticas públicas que permitieran al Estado un accionar eficiente y coordinado, señaló:

*“De acuerdo con el análisis realizado, los últimos cuatro gobiernos de la República, incluyendo el actual, han considerado la seguridad ciudadana entre los temas prioritarios de atención y cada uno ha hecho énfasis, en el correspondiente Plan Nacional de Desarrollo, sobre la problemática que la afecta, estableciendo una serie de políticas gubernamentales para enfrentar la situación. No obstante, las demandas ciudadanas en esta materia no han podido ser satisfechas apropiadamente, en virtud de que el conjunto de políticas planteadas no han tenido un impacto efectivo, integral y sostenido sobre la tendencia alcista del fenómeno criminal y de la percepción de inseguridad que tienen los ciudadanos.”*

*Contribuye con esta situación el hecho de que tales planteamientos se han realizado en ausencia de una política pública integral, coherente y evaluable en materia de seguridad ciudadana, planteada, además, bajo un marco de política criminal, que permita una mejor orientación de las acciones*

*por realizar en el corto, mediano y largo plazo, en esta materia, y un dimensionamiento apropiado de los recursos necesarios para tal finalidad”.<sup>11</sup> (Los énfasis no corresponden al original).*

En lugar de elaborar una política criminal que comprenda todos los aspectos relacionados con el fenómeno de la delincuencia, los diferentes gobiernos han optado por la realización de reformas parciales a la legislación penal. Estas, en la mayoría de los casos, favorecen el aumento de la represión penal, a través del uso intensivo de la prisión como única respuesta frente a la delincuencia. Tales decisiones se han adoptado dando la espalda a la realidad fáctica que señala que el aumento de la penalización sólo tiene un efecto simbólico de cara a la población, pero carece de efectos reales en la disminución del delito.

Peor aún es constatar que, amparándose en una visión reducida de la delincuencia como fenómeno social, se ha ignorado la necesidad de políticas de prevención del delito, las cuales necesariamente implicarían la adopción de acciones en lo social y en lo económico -educación, salud, comunidad, trabajo- que detengan la expulsión de los sectores más vulnerables de la población. Tampoco se ha visualizado la realidad del sistema penitenciario nacional, con sus niveles de hacinamiento y la inexistencia de programas que garanticen la posterior reinserción social de las personas privadas de libertad<sup>12</sup>.

En su lugar, se refuerza una visión binaria de la sociedad en relación con la delincuencia, partiendo de la existencia de ciudadanos respetables que son titulares de derecho y merecedores de protección y otro grupo, conformado por los excluidos o marginales, que son percibidos como peligrosos y potenciales agresores. En relación con la insuficiencia y las consecuencias de este tipo de políticas, el Programa para las Naciones Unidas en su informe sobre Desarrollo Humano del año 2005, advirtió que:

*“Fundamentar una política de seguridad ciudadana en el uso intensivo de los mecanismos penales significa resignarse a contender con los síntomas de la enfermedad y no con sus causas; es proponer una apuesta*

<sup>11</sup> Corresponde al Oficio DFOE-PGA-62/2007 emitido por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República y fechado 20 de diciembre de 2007. Ver: [www.cgr.go.cr](http://www.cgr.go.cr)

<sup>12</sup> El país ya presenta niveles elevados de prisionización que reflejan el uso intensivo y demuestra la falacia que señala la necesidad de aumentar su empleo como solución frente a la delincuencia. En este sentido, ver: Carranza, Elías. Política Criminal y Penitenciaria en América Latina y el Caribe. ILANUD. Mayo 2003.

*estratégica de muy corta visión, ocupada en los delincuentes de hoy y no en los de mañana. Una política de seguridad ciudadana con inclinaciones fuertemente represivas es, ante todo, una forma de escapismo colectivo. Plantear el problema de la seguridad ciudadana como un conflicto de los ciudadanos honrados y decentes contra los desviados, es negarse a admitir que estos últimos no son parte de una sociedad paralela y ajena, sino de la nuestra. La inseguridad ciudadana no es un tumor que debe ser extirpado, sino la purulencia que pone de manifiesto una infección generalizada”<sup>13</sup>.*

En la línea de la represión se encuentran algunos **proyectos de ley** recientemente discutidos o que permanecen en la corriente legislativa, los cuales presentan una visión reducida, reiterando los errores cometidos y apuntados supra. Se limitan a la atención de determinados aspectos del sistema jurídico penal, sin responder a una verdadera política criminal. Asimismo, la diversidad de los institutos que se pretenden regular y la diferencia en los principios y necesidades a los que obedecen, dificulta la visualización de los efectos que estas reformas tendrán en el sistema jurídico penal costarricense como un todo y facilita que se incurran en contradicciones.

Debe reconocerse que entre esos proyectos existen algunos que son una necesidad imperiosa para el país, pues persiguen las nuevas formas de delincuencia, frente a las cuales el ordenamiento jurídico vigente y el aparato institucional del país presentan algunas deficiencias; tal es el caso de la regulación referida a la persecución del crimen organizado. Empero, unidas a estas reformas se han tramitado otras que tienen como único objetivo la elevación de las penas en delitos de delincuencia común o bien, agilizar los procesos mediante la reducción significativa de los plazos, para el enjuiciamiento de este tipo de ilícitos.

Respecto de ambos supuestos -sanción del crimen organizado y mayor represión en el caso de la delincuencia común- llama la atención la facilidad con la cual fue aprobada la reforma que creó el proceso de flagrancia frente a las dificultades que se presentan en la aprobación de la penalización de la delincuencia organizada. Esta situación puede obedecer al deseo de satisfacer la opinión pública, más cercana a la delincuencia cotidiana, antes que a la atención del verdadero problema de inseguridad del país. Por otra parte y

considerando el perfil de los sujetos involucrados en el crimen organizado, este comportamiento por parte de la Asamblea Legislativa, refuerza el carácter selectivo del derecho penal y la ausencia de una política penal clara y coherente, con lo que fortalece la pretensión de criminalizar la pobreza.

Otro proyecto que fue aprobado y puede ser considerado como un avance importante es el de regulación de los mecanismos de protección de las personas víctimas del delito. Empero, en las últimas semanas se ha evidenciado que esta reforma no fue acompañada de una dotación presupuestaria que garantizara su operatividad.

La ausencia de una visión integral en el campo de la Seguridad Ciudadana, no sólo implica la repetición de los errores anteriores sino también un riesgo para la existencia del modelo democrático de la sociedad costarricense. Es necesario que las decisiones que se adopten para la atención de esta problemática tengan como eje principal la vigencia plena de los derechos humanos de cada uno de los y las habitantes del país. De esta forma se realzarán los valores de tolerancia a la diferencia y de solidaridad que son necesarios para garantizar la cohesión social. Por el contrario, la adopción de las medidas estrictamente de contenido represivo y punitivo exacerban las actitudes de intolerancia y de desconfianza en la población, las cuales se traducen en la adopción de medidas represivas para el abordaje, ya no sólo de la delincuencia, sino de toda problemática social.

## V. La invasión de la seguridad privada

El aumento del temor de la población ante la inseguridad convierte en un negocio la oferta de bienes y servicios de seguridad, alimentado por la erosión de la confianza de la población en la capacidad del Estado de garantizar su seguridad personal y patrimonial. Esta es una realidad a la que no escapa la sociedad costarricense; de hecho en los últimos años se ha presentado un incremento en la cantidad de empresas de seguridad privada, agentes y armas con las que cuentan.<sup>14</sup> Paralelamente ha aumentado la adquisición de armas pequeñas por parte de los particulares.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Ibíd*em Págs. 308 y siguientes. Puede consultarse: Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas. 2007. Págs. 21-22

<sup>15</sup> Atendiendo la solicitud de la Asamblea Legislativa, en diciembre de 2006 la Defensoría de los Habitantes, mediante oficio No. PE-0307-2006- emitió el criterio técnico del expediente legislativo No. 16429, correspondiente al Proyecto de reforma a la Ley de Armas y Explosivos. El criterio fue emitido en sentido favorable a la reforma en el tanto implicaba una reducción en la cantidad de armas que se podían legítimamente poseer y el establecimiento de controles más efectivos. No obstante, a la fecha el proyecto no ha sido aprobado.

<sup>13</sup> Venciendo el Temor. (In)seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. Pág. 55.

Esta situación es preocupante para garantizar la vigencia de Derechos Humanos, en el tanto es reflejo del incumplimiento de una de las funciones principales y definitorias del Estado, cual es garantizar la paz social mediante el monopolio en el uso de la fuerza. Implica la privatización de la Seguridad y su conversión en una mercancía que sólo está al alcance de aquellos que tienen la capacidad económica de costearla. Por otra parte, la portación de armas de fuego por los particulares lejos de garantizar la seguridad de las personas, incrementa la violencia, especialmente en el ámbito intrafamiliar y comunitario y se constituye en una causa más de inseguridad.

En forma reiterada, la Defensoría ha señalado que el funcionamiento de las empresas de seguridad privada, no cuenta con un control eficiente sobre el número de empleados y la capacitación que reciben; los tipos de actividades de seguridad, y el número y tipos de armas que utilizan. Pese a esto en el año 2006 se tuvo conocimiento sobre la firma de alianzas de colaboración entre el Ministerio de Seguridad Pública y empresas de seguridad privada, seguridad bancarias y algunas empresas comerciales que cuentan con personal de seguridad para sus entregas. En este caso, se denunció este tipo de convenios por el riesgo

que implica delegar en privados, elementos esenciales de la función policial, con el consiguiente riesgo de los derechos de los y las habitantes. Si bien estos convenios no rindieron los resultados que se esperaban y no fueron realmente ejecutados, la última información aportada por el Ministerio de Seguridad Pública deja entrever que se mantiene la pretensión de establecer alianzas entre la Fuerza Pública y algunas empresas de seguridad. Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes reitera el pronunciamiento respecto a **la inconveniencia de involucrar y delegar en organizaciones particulares el ejercicio de la función estatal de seguridad pública, siendo que tal función únicamente debe ser desempeñada por las autoridades asignadas por la ley y en el marco del Ordenamiento Jurídico.**

Asimismo es necesario que el Estado, a través del Ministerio de Seguridad Pública, realice una estricta

regulación y control sobre las empresas de seguridad privada. Esta fiscalización no debe, desde ningún punto de vista, limitarse a la comprobación de requisitos formales, sino que debe cubrir aspectos tales como la capacitación y formación de los agentes de seguridad privada en materias tales como materia policial, legislación y conocimiento en derechos humanos y uso adecuado de las armas que portan.

Por otra parte, ese Ministerio, en coordinación con el Ministerio de Trabajo, debe supervisar que se respeten los derechos laborales a los agentes de seguridad privada, en aspectos tales como la provisión de condiciones laborales dignas, la remuneración justa, el establecimiento de jornadas laborales legales, la cobertura

del seguro social y de riesgos laborales; como parte de las medidas que se deben promover para lograr mejorar las condiciones de seguridad económica y social de la población trabajadora.

## VI. Los Derechos Humanos deben ser el énfasis de la Profesionalización Policial

Anterior al año 1994, la función policial era regulada a través de normas dispersas por lo que no existían criterios homogéneos en los aspectos más importantes de ésta:

selección del personal policial, formación y régimen laboral. Con la emisión de la Ley General de Policía no sólo se establece una regulación legal única para los diversos cuerpos policiales que conforman la Fuerza Pública, sino que se sujeta a todo su personal a un proceso común de formación y capacitación denominado Curso Básico Policial. Asimismo, se regulan los mecanismos de ascenso y promoción de sus miembros, creando una verdadera carrera policial. Es por lo anterior que se considera la emisión de la Ley 7410 como el inicio del proceso de profesionalización de la Fuerza Pública.

La profesionalización de los cuerpos policiales, tiene diversos efectos sobre la política general de Seguridad Ciudadana de un país. En primer término, dignifica la posición del agente de policía y favorece el respeto y la confianza de la población en los cuerpos policiales. Por otra parte, la formación permite que los agentes de

*“En el caso de las empresas de seguridad la situación reviste mayor gravedad. Se está frente a cuerpos armados que no responden al interés público sino a los intereses privados de quienes los contratan. Además, es un servicio que por su misma naturaleza conlleva un riesgo para los derechos fundamentales de terceras personas. Aunque los agentes de seguridad privada carezcan de las potestades legales propias de la función policial, en la mayoría de los casos se encuentran de hecho en una posición de ventaja frente al particular, situación que facilita la vulneración de derechos. Frente a estos, el particular no cuenta con las garantías legales y constitucionales que le asisten en el caso de las actuaciones realizadas por las autoridades públicas, ni se trata de empresas sujetas a una obligación de rendición de cuentas ante la sociedad.”*

*Dirección de Protección Especial, 2009*

policía, ante una situación determinada, puedan escoger el tipo de acción que resulta más eficiente para su abordaje, lo cual redundará en la calidad del servicio que se brinda.

En esta ocasión, se desea rescatar uno de los objetivos que tiene la profesionalización de los cuerpos policiales y es que, a través de ella, se modifica o perpetúa una determinada visión sobre los fines y objetivos que se deben buscar en materia de Seguridad Ciudadana y la posición que ante ésta tienen los y las habitantes del país. Este efecto fue visualizado por el legislador, en el año 2001, cuando se emitió la Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista (N° 8096), mediante la cual se fortaleció el proceso de profesionalización de la Fuerza Pública.

La profesionalización y capacitación de las fuerzas policiales como mecanismo para garantizar una visión de respeto de los derechos humanos de las personas también ha sido objeto de regulación por parte de la Organización de Naciones Unidas. En el año 1990 la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos emitió los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, señalando en sus puntos 18 y 20:

*“18. Los gobiernos y los organismos encargados de hacer cumplir la ley procurarán que todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sean seleccionados mediante procedimientos adecuados, posean aptitudes éticas, psicológicas y físicas apropiadas para el ejercicio eficaz de sus funciones y reciban capacitación profesional continua y completa. Tales aptitudes para el ejercicio de esas funciones serán objeto de examen periódico”.*

*“20. En la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, los gobiernos y los organismos correspondientes prestarán especial atención a las cuestiones de ética policial y derechos humanos, especialmente en el proceso de indagación, a los medios que puedan sustituir el empleo de la fuerza y de armas de fuego, por ejemplo, la solución pacífica de los conflictos, el estudio del comportamiento de las multitudes y las técnicas de persuasión, negociación y mediación, así como a los medios técnicos, con miras a limitar el empleo de la fuerza y armas de fuego. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben examinar sus programas de capacitación y procedimientos operativos*

*a la luz de casos concretos”. (El resaltado no es del original).*

Con el fin de verificar el cumplimiento de los principios emitidos por el Alto Comisionado, la Defensoría de los Habitantes en el año 2007 inició una investigación en relación con los contenidos del Curso Básico Policial que es impartido por la Escuela Nacional de Policía. La investigación obedeció a la información que se tenía en relación con una modificación en estos contenidos y, más concretamente, la posibilidad de que se estuviera incorporando una visión sobre la Seguridad Ciudadana contraria a los principios civilistas que deben regir en nuestra Fuerza Pública. La información suministrada en aquella ocasión implicaba una disminución en la duración del curso -668 horas entre abordaje de contenidos académicos, práctica supervisada y otras actividades-. Actualmente, se ha dado una nueva modificación en los contenidos y duración del curso, estableciéndose una duración de cinco meses y medio -900 horas en total-. En relación con la distribución temática de los cursos, en la actual propuesta curricular se presenta un aumento en el área humanística, pasando del 6% al 11 % de los contenidos totales.

Si bien la actual propuesta curricular conlleva un mejoramiento en general de la formación que reciben las y los miembros de la Fuerza Pública, se debe recalcar que este proceso, tanto en lo técnico policial como en derechos humanos, debe ser continuo y adecuado a los cambios que se presenten en la sociedad.

## VII. A modo de conclusión

- La seguridad ciudadana es uno de los problemas de mayor preocupación para la población costarricense. Esta preocupación no es infundada, por el contrario; diversos organismos nacionales e internacionales han señalado en los últimos años la existencia de un aumento, cuantitativo y cualitativo, de la delincuencia en el país. Esta realidad debe motivar la reflexión de las autoridades gubernamentales sobre las fallas que presentan las políticas sociales, económicas, policiales y jurídico-penales desarrolladas en los últimos años pues no han logrado integrarlas de manera que se le garantice a la población las condiciones de seguridad humana necesarias para vivir una vida sin temor.
- La concepción predominante en materia de Seguridad Ciudadana, se ha restringido al abordaje policial y penal como única opción estatal posible. La seguridad se ha limitado a la sanción de algunos delitos, sin desarrollar medi-



das preventivas dirigidas a sus causas. Pese a ello, desde una concepción de la seguridad como Seguridad Humana, se debe partir de su conceptualización como un derecho humano, con lo cual se contempla tanto el derecho de la persona a vivir sin temor como su derecho a vivir sin necesidades. En otras palabras, la seguridad de los y las habitantes se garantiza con acciones correctivas frente a las estructuras sociales y económicas que niegan sus derechos fundamentales y los separan del cuerpo social, más que de aquellas de naturaleza esencialmente policial o judicial.

- Reiteradamente la Defensoría de los Habitantes ha señalado la importancia de la presencia y vinculación policial con las comunidades. El abordaje de la demanda de seguridad en las comunidades no debe limitarse al aumento del personal policial o del número de operativos represivos. Por el contrario, requiere del establecimiento de criterios técnicos basados en principios objetivos, para determinar las prioridades de atención policial y, en consecuencia, la distribución de los recursos y del personal policial. Desde la perspectiva de Seguridad Humana, la seguridad ciudadana debe partir de las necesidades de las personas, esto obliga necesariamente al fortalecimiento del carácter preventivo de la función policial y de su obligación de acompañamiento a las comunidades. Esto último, está íntimamente relacionado con la formación policial, la cual debe ser de carácter civilista, preventiva y respetuosa de los derechos humanos y nunca para contener la disconformidad de la población por las deficiencias de la Administración Gubernamental.
- El aumento de la percepción de inseguridad en la población, tiene dentro de sus efectos negativos el fortalecimiento de las actitudes de intolerancia frente a aquellas personas que son percibidas por la sociedad como diferentes. Los cuerpos policiales, como expresiones del control social formal, reproducen los disvalores de la sociedad excluyente cuando actúan discriminatoriamente contra las personas en situaciones de vulnerabilidad. La discriminación policial se manifiesta esencialmente de dos formas, la primera mediante la criminalización de fenómenos sociales complejos (pobreza, indigen-

cia, drogadicción, trabajo sexual, migración); la otra, ignorando en la organización del servicio la existencia de necesidades específicas de determinados grupos de la sociedad. En el debate nacional sobre seguridad ciudadana, es necesario reflexionar sobre los criterios empleados en la función policial, con el objetivo de garantizar que estos atiendan a la necesidad de fortalecer la cohesión social y no a la profundización de la exclusión entre los diversos grupos sociales.

- La aplicación de una respuesta represiva frente a la inseguridad no se ha limitado al Estado. Frente a la incapacidad del Estado para garantizar la seguridad, la población ha acudido a la adquisición de bienes y servicios privados destinados a subsanar sus falencias. De esta forma, las acciones eminentemente represivas por parte del Estado han tenido su eco en la población y han legitimado en el imaginario social, la adopción de medidas represivas -incluso violatorias de los derechos fundamentales- por parte de los particulares. En este orden de ideas, es preocupante que existan intenciones a lo interno del Ministerio de Seguridad Pública tendientes a la legitimación de esta situación, a través del empleo de organizaciones civiles, como son las empresas de seguridad privada, para la realización de labores eminentemente policiales.
- Por otra parte, la convivencia social en la que priven los valores de tolerancia y solidaridad se encuentra condicionada a la respuesta del Estado al fenómeno de la delincuencia en sentido estricto. En Costa Rica **no existe una política criminal integral**, que sea capaz de atender este fenómeno en forma oportuna y eficiente. Por el contrario, su contenido es netamente punitivo frente al delito, ignorando las causas sociales y económicas que lo producen. Por ejemplo, se desconoce la necesidad de garantizar la reinserción social de las personas que descuentan penas en los centros penitenciarios del país. De esta forma se genera un círculo vicioso en una sociedad que, lejos de corregir las causas de expulsión de los grupos más vulnerables de la sociedad, fortalece una visión dualista de la población y profundiza la desigualdad y la discriminación.

# Seguridad ambiental y desastres naturales: eslabones de la Seguridad Humana

*“La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana”*

*Informe sobre Desarrollo Humano, 1994*

## I. La Seguridad Ambiental como un componente de la Seguridad Humana

La seguridad humana, entendida en su concepción más amplia como la satisfacción y disfrute pleno de todos los derechos humanos, está intrínsecamente relacionada con el respeto de la dignidad humana, condición esencial para la elaboración y construcción de todos los derechos humanos. Es así como el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas y ambientales que deben garantizarse por parte del Estado a las personas para que puedan satisfacer sus necesidades básicas y espirituales, son parte del concepto integral de seguridad humana, promovido desde la Defensoría de los Habitantes.

El establecimiento y ejecución de políticas públicas que permitan hacer efectivo el derecho de las personas a una vida plena en dignidad y derechos, pasa por generar las condiciones que permitan que las personas cuenten con alimentación, vestido, adecuados sistemas de salud, vivienda, educación, trabajo, entre otras condiciones elementales en su vida.

Especial atención reviste el tema de la seguridad ambiental, entendida ésta como *“la minimización proactiva de las amenazas antropocéntricas a*

*la integridad funcional de la biosfera y así a su componente interdependiente humano*<sup>1</sup>”. Al respecto, debe entenderse que la seguridad ambiental viene a ser el estado en el cual existe una relación directamente proporcional entre el equilibrio ambiental y el desarrollo y bienestar social, influyendo directa y positivamente en la seguridad humana<sup>2</sup>.

Al respecto, conviene recordar que la relación del ser humano con su entorno físico resulta dinámica e interdependiente. Es así como se define el **ambiente** como **“el conjunto de elementos naturales y culturales que constituyen el entorno donde se desarrolla la vida del hombre”**<sup>3</sup>. La calidad de dicha relación contribuye a determinar el impacto que los fenómenos naturales puedan tener sobre las personas. Al respecto, la Declaración de Río, suscrita en 1992, establece en su artículo 3º, el Principio de Sostenibilidad, definiendo el mismo como la gestión del ambiente y de sus componentes, procurando una integración equilibrada de los aspectos sociales, ambientales y económicos del desarrollo nacional, así como en la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

Entre los principales temas relacionados con la seguridad ambiental, se ubican los siguientes:

- El cambio climático. La Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, celebrada en New York el 9 de mayo de 1992, definió dicho cambio como *un cambio de clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabili-*

<sup>1</sup> Barnett J. 1997. Environmental Security: Now What? Departamento de Relaciones Internacionales. Universidad Keele. Diciembre 1997.

<sup>2</sup> Duarte Villarelo Mario. Mundialización y seguridad ambiental. <http://www.inicio.com.mx/2008/06/11/mundializacion-y-seguridad-ambiental/>

<sup>3</sup> Manavella C. Carlos. Los Fenómenos Jurídicos Ambientales. Revista Ivtitia. Año 12. N° 143-144. Noviembre-Diciembre. 1998

dad natural del clima observada durante períodos de tiempo comparables<sup>4</sup>.

Al respecto, el Informe de Desarrollo Humano 2007-2008, se refiere al Cambio Climático de la siguiente forma:

*“El cambio climático es el problema que determina el desarrollo humano en nuestra generación. En última instancia, todo desarrollo busca ampliar las potencialidades humanas y aumentar las libertades; también busca que la gente pueda desarrollar las capacidades que les permitan tomar decisiones y llevar una vida que consideren valiosa. En este sentido, el cambio climático amenaza con erosionar las libertades humanas y reducir las opciones, al mismo tiempo que pone en tela de juicio ese principio básico de la Ilustración que sostiene que gracias al progreso humano el futuro siempre será mejor que el pasado”<sup>5</sup>.*

Deben ligarse como efectos del cambio climático, el aumento de sequías, las tormentas tropicales, la intensidad de los huracanes, los fenómenos climáticos extremos, las crecidas del nivel del mar, entre otros fenómenos naturales; mismos que golpean con mayor intensidad a los sectores sociales más pobres, que viven en sitios de mayor fragilidad.

Tal y como lo señala el Informe de Desarrollo Humano referido:

*“La vulnerabilidad ante las crisis del clima es desigual. El huracán Katrina constituye un poderoso recordatorio de la fragilidad humana ante el cambio climático incluso en un país desarrollado, en especial cuando los impactos interactúan con inequidades institucionalizadas. En todo el mundo desarrollado está aumentando la inquietud pública respecto de la exposición a riesgos climáticos extremos y esa inquietud aumenta con cada inundación, tormenta y ola de calor. No obstante, los de-*

*sastres se concentran mayoritariamente en los países pobres”<sup>6</sup>*

Decididamente, el cambio climático constituye una amenaza para la seguridad ambiental y la seguridad humana en general, en tanto provoca la degradación de muchos ecosistemas, así como una gran vulnerabilidad a los desastres, especialmente en el caso de grupos en condiciones económicas y sociales más desventajosas. Es así como se da una reducción en la oferta de los recursos naturales, generándose mayor violencia en la consecución de los mismos, al existir una demanda mayor, producto de la presión demográfica, así como una distribución desigual como consecuencia de la distribución de la riqueza. El acceso a los recursos naturales no es igual para toda la población.

De tal forma, la búsqueda de la seguridad ambiental debe promover un modelo de desarrollo sostenible, entendido éste como el *“proceso de cambio progresivo en la calidad del ser humano, que lo coloca como centro y sujeto primordial del desarrollo, por medio del crecimiento económico con equidad social*

*y la transformación de los métodos de producción y de los patrones de consumo y que se sustenta en el equilibrio ecológico y el soporte vital de la región”<sup>7</sup>*

## II. Los desastres naturales como amenazas para la seguridad ambiental

El desastre natural se produce por una relación inadecuada entre las personas y su entorno físico. Conviene entonces señalar que *“Los riesgos naturales son eventos naturales extremos percibidos por el hombre, que constituyen una amenaza para su vida y para la propiedad. El desastre natural es la materialización del riesgo percibido. Es el hombre quién al ocupar áreas de riesgo establece el daño potencial de un evento natural”<sup>8</sup>.*

<sup>6</sup> Ibid, pág. 16.

<sup>7</sup> Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible. ALIDES. 1994. [http://www.sieca.org.gt/Publico/Reuniones\\_Presidentes/cumbre\\_ecologica\\_centroamericana/alianza.htm](http://www.sieca.org.gt/Publico/Reuniones_Presidentes/cumbre_ecologica_centroamericana/alianza.htm)

<sup>8</sup> Comité Técnico Interagencial del Foro de Ministros del Medio Ambiente de América Latina y el Caribe. Panorama del impacto ambiental de los recientes desastres naturales en América Latina y el Caribe. Banco Mundial y otros. Marzo 2000. Pág. 3

<sup>4</sup> <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>

<sup>5</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido. Pág. 7.

*“Otro gran tema dentro de la seguridad ambiental, lo constituye la protección del recurso hídrico. Tema que ha sido de especial relevancia para la Defensoría de los Habitantes, mismo especialmente analizado en el Informe de Labores 2007-2008 presentado ante la Asamblea Legislativa.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

Es así como se concluye que la categorización de un evento natural como desastre está relacionado con el involucramiento en el mismo del ser humano y/o sus actividades y bienes. Se tiene entonces que *“un desastre natural es un evento peligroso que causa efectos o alteraciones ambientales (físicas, biológicas, sociales, económicas) de tal magnitud, que los ecosistemas y/o la sociedad no son capaces de soportar sin ver destruidos sus elementos de funcionamiento básicos y sus equilibrios dinámicos”*<sup>9</sup>.

Por su parte, la CEPAL señala en punto a desastre natural que *“una definición amplia incluye aquellos eventos de naturaleza dramática, repentina, imprevista que vienen acompañados de numerosas muertes y causan sufrimiento y aflicción a una sociedad o a parte importante de la misma, alterando de manera temporal las líneas vitales y los sistemas de operación habituales de la comunidad. El considerable daño material que ocasionan tales eventos dificulta el funcionamiento normal de una economía y de la sociedad en general”*<sup>10</sup>.

*“Se puede indicar entonces, que el desastre natural, no solo tiene una relación inicial con un fenómeno físico, sino que se convierte en un producto social cuyo resultado va a estar estrechamente influido por factores sociales, políticos, económicos y ambientales, que, combinados, disminuyen la capacidad de una sociedad y de su ecosistema para soportar el fenómeno.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

En ese sentido, los desastres naturales, son cada vez más frecuentes en el mundo, poniendo constantemente en riesgo la seguridad humana. Las pérdidas que generan los desastres van cada vez en aumento, con las consecuencias negativas para la supervivencia, la dignidad y los medios de vida de las personas, especialmente de los sectores socio-económicamente más vulnerables<sup>11</sup>.

El crecimiento demográfico, la densidad poblacional, las constantes migraciones, la urbanización no planificada, la desigualdad de ingresos y la pobreza, el desarrollo insostenible de la industria, la agricultura y el turismo y las malas prácticas de manejo de suelo tienen su efecto negativo sobre el medio ambiente y aumentan el riesgo cuando ocurren desastres.

No debe confundirse el desastre con el peligro o amenaza. Las amenazas son condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Estas pueden tener un origen natural (geológico, hidrometeorológico

y biológico), o producto de las actividades humanas, tales como la misma ausencia de planificación del territorio, el desarrollo urbano en zonas de alto riesgo, la degradación ambiental, entre otros. Una adecuada gestión del riesgo permite atender oportunamente las amenazas y evitar o aminorar el efecto perjudicial de un desastre en la seguridad de las personas.

Al respecto, en el análisis de los desastres naturales, se ponía hasta hace muy poco la atención primaria en los agentes causantes (fenómenos físicos como

procesos geodinámicos o hidrometeorológicos). Esta atención ha sido cambiada en los últimos tiempos por el análisis de las circunstancias de las poblaciones expuestas y su vulnerabilidad.

En los últimos años, la preocupación se ha ido desplazando hacia las comunidades que sufren los daños. Bajo

esta nueva perspectiva, la vulnerabilidad aparece como principal determinante de los daños causados por desastres y las acciones necesarias para su reducción se enmarcan en el contexto general de las estrategias de desarrollo sostenible.

### III. La atención de los desastres naturales: un tema de interés mundial

Anualmente, más de 200 millones de personas en el mundo se ven afectadas por desastres, lo cual constituye sin lugar a dudas un riesgo para la seguridad humana. Es así como la gestión y la reducción del riesgo se constituye en un desafío mundial, que debe tomarse en consideración en cada país al momento de elaborar programas de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza.

El aumento en la pérdida de vidas humanas y los daños generados en la propiedad de las personas con ocasión de los desastres naturales durante la década de los años 80, llevó a la Asamblea General de las Naciones Unidas a declarar la década de los años 90 como la Década Internacional para la Reducción de los Desastres Naturales. Es así, como mediante Resolución No. 44/235, se consideró de vital importancia la prevención de los desastres, para lo cual se estableció la Estrategia y el Plan de Acción de Yokohama, adoptado en 1994, en la Conferencia Mundial sobre Reducción de Desastres Naturales, realizada en Japón. Esta estrategia

<sup>9</sup> Ibid, pág. 3.

<sup>10</sup> CEPAL, 1999. Citado en: [http://www.mvotma.gub.uy/dinama/index.php?option=com\\_glossary&func=view&Itemid=120&catid=52&term=Desastre+natural](http://www.mvotma.gub.uy/dinama/index.php?option=com_glossary&func=view&Itemid=120&catid=52&term=Desastre+natural)

<sup>11</sup> Se entiende por vulnerabilidad “las condiciones determinadas por factores o procesos físicos, sociales, económicos y ambientales que aumentan la susceptibilidad y exposición de una comunidad al impacto de amenazas”. EIRD de las Naciones Unidas, Ginebra, 2004.

establece directrices para la prevención, preparación y mitigación del riesgo de desastres. Al respecto, se parte del reconocimiento de que las medidas preventivas son más efectivas cuando participan todos los niveles de interesados, y que puede reducirse la vulnerabilidad aplicando “diseños apropiados” y “modelos de desarrollo” que vayan orientados a determinados grupos.

Surge así, la Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres<sup>12</sup>, como una continuación de la labor iniciada en la década de los 90 en materia de prevención de desastres naturales. Y es que el cambio del milenio trajo consigo entre el 2003 y el 2005 catástrofes de gran magnitud, entre las que se ubican el terremoto de Bam (2003); la ola de calor de Europa Occidental de ese mismo año; los Huracanes Ivan y Jeanne en el Caribe; el Tsunami en el Océano Índico en el 2004; el Huracán Katrina en el 2005 y el Terremoto de Cachemira de octubre del 2005, entre otros. Sólo estos desastres reportan más de 350.000 muertes y más de 194 mil millones de dólares en pérdidas<sup>13</sup>.

Es así como en el 2005, en la Segunda Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, celebrada en Kobe, Hyogo, Japón, se adoptó el “Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: aumento de la resiliencia de las naciones

y comunidades ante los desastres (MAH)”. Este marco establece para los países suscriptores, entre los que se ubica Costa Rica, las siguientes prioridades de acción para el 2005-2015:

1. “Velar porque la reducción de los riesgos de desastre constituya una prioridad nacional y local, dotada de una sólida base institucional de aplicación”. Al respecto, se propone que cada país cuente con un marco normativo e institucional adecuado que le permita cumplir con dichos objetivos.
2. “Identificar, evaluar y vigilar los riesgos de desastres y potenciar la alerta temprana”. Se tiene como punto de

partida el conocimiento de cada país de sus amenazas y los factores físicos, sociales, económicos y ambientales de vulnerabilidad a los desastres a los que se enfrenta cada país.

3. “Utilizar los conocimientos, las innovaciones, y la educación para crear una cultura de seguridad y de resiliencia a todo nivel”. Por “resiliencia” se entiende la “capacidad de un sistema, comunidad o sociedad potencialmente expuesto a amenazas para adaptarse, resistiendo o cambiando, con el fin de alcanzar o mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura. Viene determinada por el grado en que el sistema social es capaz de organizarse para incrementar su capacidad de

aprender de desastres pasados a fin de protegerse mejor en el futuro y mejorar las medidas de reducción de los riesgos”<sup>14</sup>.

4. “Reducir los factores de riesgo subyacentes”. Para lo cual es necesario que en los programas de desarrollo se tomen en cuenta acciones en materia de gestión

de medio ambiente y recursos naturales; prácticas de desarrollo social y económico sostenibles, y una adecuada planificación del uso de la tierra.

5. “Fortalecer la preparación para casos de desastre con el fin de lograr una respuesta eficaz”. La reducción del impacto y las pérdidas en caso de un desastre, pueden lograrse si las personas y comunidades expuestas están preparadas y dispuestas a intervenir, contando con los conocimientos y las capacidades de gestión eficaz en dichas circunstancias.

“Conviene señalar que la vulnerabilidad social ante los desastres naturales, se define como el grado en que un grupo social está capacitado para la atención de la emergencia, su rehabilitación y recuperación, en función de un conjunto de factores socioeconómicos, psicológicos y culturales<sup>1</sup>. En esta atención, se interrelacionan tanto las autoridades públicas como las comunidades mismas afectadas, siendo el tema de la participación ciudadana vital en la prevención y atención de desastres naturales (...).”

Dirección de Calidad de Vida, 2009

1 Bermudez Chaves, Marlen. Vulnerabilidad social y organización ante los desastres naturales. San José, Costa Rica. 1993. <http://www.cne.go.cr/CEDO-CRID/pdf/spa/doc999/doc999-contenido.pdf>

12 <http://www.eird.org/index-esp.html>

13 Reporte Global 2007. Capítulo I. [http://www.preventionweb.net/files/1130\\_GlobalReview2007chapter1.pdf](http://www.preventionweb.net/files/1130_GlobalReview2007chapter1.pdf)

14 Estrategia Internacional para la Prevención de Desastres. ONU. 2004.

El objetivo propuesto por los Estados en la Conferencia Mundial de Reducción de Desastres, es lograr en los próximos diez años: *“La reducción considerable de las pérdidas ocasionadas por los desastres, tanto las de vidas como las de bienes sociales, económicos y ambientales de las comunidades y los países”*. Este objetivo solo será posible conseguirlo en tanto cada país atienda con seriedad y eficiencia cada uno de los campos de acción propuestos, generando las políticas públicas y las acciones que permitan el cumplimiento de los mismos.

#### IV. Los desastres naturales: situación de Costa Rica

La localización geográfica, las características geológicas y climáticas de Costa Rica, hacen al país proclive a los eventos naturales, tales como las inundaciones, deslizamientos, sismos y vulcanismo. El país se encuentra en la zona de convergencia de placas tectónicas. Existen además más de 200 focos volcánicos, distribuidos en todo el país, seis han presentado riesgo histórico. Por último, se presenta una variabilidad climática asociada al fenómeno de El Niño, lo que hace que algunas zonas sean más propensas a las sequías e inundaciones, lo cual es más frecuente durante los meses de mayo y julio.

Los eventos mencionados se han visto en la última década incrementados en intensidad y frecuencia con ocasión del calentamiento de la atmósfera terrestre, entre otras razones, generándose cada vez mayores fenómenos de origen hidrometeorológicos, con el consecuente impacto que ello tiene en la población, especialmente la más socioeconómicamente vulnerable.

Pese a esta realidad, sobradamente conocida, el modelo de desarrollo económico no se ha visto ligado con un ordenamiento territorial sustentable que tome en consideración como elementos vinculantes e irrenunciables, criterios tales como los riesgos naturales, la capacidad de carga de los ecosistemas, potencialidad de uso y manejos adecuados de los recursos naturales. Lo anterior, en asocio con el normal crecimiento demográfico, el desmejoramiento de las condiciones socio-económicas para algunos sectores de la población que los hace ubicarse en áreas vulnerables por su exposición a riesgos naturales, ha contribuido a la generación de desequilibrios geobiofísicos, que aumentan la vulnerabilidad del territorio a los impactos ambientales de los eventos naturales.

Es así como, entre el 2002 y el 2008, se han producido más de 24 decretos de emergencia<sup>15</sup>, referidos especialmente a fenómenos hidrometeorológicos que afectaron diferentes poblaciones del territorio nacional. Destacan los Decretos Números 30456-MP, 30866-MP, del 2002; 31540-MP del 2003; 32180-MP y 32720-MP, ambos del 2005; 33859-MP, 33967-MP, del 2007; y 34906-MP del 2008, que tienen relación con fenómenos que afectaron especialmente la vertiente del Caribe de Costa Rica.

Lo anterior resulta de especial importancia tomando en consideración la reiteración con la que se han producido los desastres naturales en la zona, lo cual permite, en el establecimiento de un mapa de vulnerabilidades, señalar la zona Atlántica como especialmente frágil.

Al respecto, la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias –en adelante CNE–, ha desarrollado un atlas de amenazas en el nivel nacional, mismo que incluye por provincia y cantón amenazas por inundaciones, avalanchas, actividad volcánica, fallas geológicas e inestabilidad de laderas. Para cada cantón se reportan una serie de recomendaciones giradas por la CNE para ser tomadas en consideración en el ordenamiento territorial de las zonas.

Solo como ejemplo, para el cantón de Limón, la CNE recomienda:

*“Dadas las características geológicas, topográficas y climáticas del cantón de Limón, se deben tomar en cuenta las siguientes recomendaciones para el desarrollo urbano:*

1. *Evite la concesión de permisos de construcción sobre laderas de fuerte pendiente o al pie de las mismas, igual restricción se debe aplicar para sectores donde existen antecedentes de inestabilidad o fallas geológicas.*
2. *En sectores donde existan fallas geológicas es importante mantener una franja de no construcción a ambos lados de la traza de falla. En casos de tener dudas, consulte con un profesional del ramo.*
3. *Controlar el desarrollo de infraestructura cerca de las regiones costeras, evitando la concesión de permisos en terrenos arenosos y/o a un nivel cercano del mar.*

<sup>15</sup> [http://www.cne.go.cr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=74&Itemid=128](http://www.cne.go.cr/index.php?option=com_content&task=view&id=74&Itemid=128)

4. *Darle seguimiento a los permisos de construcción o intervenir los mismos en los casos que se compruebe que la práctica constructiva o la calidad de los materiales no es la más adecuada, de tal manera que garantice su resistencia a los sismos.*
5. *Controlar los permisos de construcción sobre rellenos, pues en general estos no reúnen las condiciones adecuadas para ello.*
6. *Considerar aquellas áreas vulnerables a los diferentes desastres cuando sean planeadas y diseñadas obras de infraestructura de importancia comunal (rellenos sanitarios, acueductos, caminos, etc.)”.*

Y así para cada uno de los cantones del territorio nacional que presentan mayor vulnerabilidad a amenazas naturales<sup>16</sup>. Al respecto, recuérdese que tal y como fue anteriormente expuesto, uno de las prioridades de Acción del Marco de Hyogo, lo constituye la identificación de los riesgos de desastre y la potencialización de la alerta temprana. Se podría indicar entonces que los mapas de amenazas realizados por la CNE, así como las recomendaciones formuladas constituirían un paso importante a nivel del país en la atención oportuna de los desastres naturales.

Pese a ello, conviene entonces referirse al por qué, pese al conocimiento de las principales amenazas naturales que afronta el país, los desastres naturales continúan produciéndose con mayor frecuencia, y ante todo con un impacto cada vez mayor sobre la vida humana y la propiedad. Al respecto, tal y como la Defensoría lo ha manifestado en otras oportunidades:

*“Uno de los principales problemas del desarrollo que afectan la calidad de vida de los habitantes es la falta de planificación y el incumplimiento de los criterios y principios que inspiran el ordenamiento territorial integral rural y urbano. Esta situación es promovida incluso por las mismas instituciones rectoras en la materia como lo son el 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, terrenos que generalmente son más baratos, pero que finalmente*

*afectan la inversión social realizada a través de estos programas. Estos aspectos ya habían sido consignados por esta Defensoría en el Informe Anual período 1997-1998, sin embargo se han continuado atendiendo una gran cantidad de denuncias relacionadas con el mismo problema, entre ellas el caso de la comunidad de Cachí donde estudios realizados por la Comisión Nacional de Emergencias la han definido como de alta vulnerabilidad a eventos por inundaciones, avalanchas y desbordamientos, los antecedentes registrados desde 1949 así lo señalan; sin embargo se han instalado en las áreas inundables urbanizaciones como los Robles y la Nueva Primavera”<sup>17</sup>.*

Al respecto, tómesese en consideración que la planificación nacional y regional cumple con diversas funciones, entre ellas la expansión ordenada de los centros urbanos; el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, así como la adecuada distribución de la población y las actividades económicas, todo en la búsqueda de un efectivo desarrollo sostenible.

Se indica que:

*“El desbordamiento de los sistemas pluviales y fluviales se asocia al desordenado crecimiento urbano de la mayoría de las ciudades de Costa Rica, especialmente aquellas dentro de la GAM. Dicho crecimiento ha originado y consolidado desigualdades regionales y conflictos entre usos de la tierra, acompañado por la ocupación de zonas inadecuadas para la urbanización. La expansión de las áreas urbanas, como una consecuencia de la falta de planificación, presiona de manera extensiva e intensiva al medio natural, incrementando el grado de riesgo de las comunidades urbanas”<sup>18</sup>*

Y haciendo referencia al Marco de Acción de Hyogo, la identificación de las amenazas naturales debe ser acompañada por una institucionalidad fuerte que priorice la reducción y atención de los desastres en el nivel local y nacional. En tanto los mapas de amenazas no estén incorporados en los planes reguladores locales y en planes regionales, se continuará promoviendo, por omisión, los desastres naturales, al otorgarse permisos o tolerar la permanencia de las personas en

16 Atlas de amenazas naturales: [http://www.cne.go.cr/index.php?option=com\\_content&task=view&id=61&Itemid=115](http://www.cne.go.cr/index.php?option=com_content&task=view&id=61&Itemid=115)

17 Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 1999-2000.

18 Décimo Tercer Informe del Estado de la Nación. Informe Final. Gestión del Riesgo.

zonas que, previamente se conoce, tienen una alta propensión a eventos naturales.

La prevención, como otro ámbito de acción, constituye entonces, uno de los instrumentos más eficientes y efectivos para lograr la adecuada atención de los desastres naturales. Comunidades reconocidas como especialmente vulnerables en el territorio nacional, deben ser fortalecidas en sus capacidades de resiliencia, de forma tal que se logre primero que las comunidades conozcan previamente las amenazas a las que están expuestas, segundo que el Estado brinde, a través de políticas públicas, posibilidades reales y efectivas de reubicación o mitigación de los riesgos para dichas familias, y que se fortalezca en los propios pobladores la cultura de la prevención.

## V. La Comisión Nacional de Prevención del Riesgo y Atención de Emergencias:

En 1969 se promulga la Ley Nacional de Emergencia, misma que pone en evidencia desde esa época, las amenazas naturales que pesan sobre Costa Rica, así como la urgente atención de situaciones de emergencia. Es claro que, con el incremento en el número de desastres naturales que se han venido produciendo en los últimos años, el deterioro ambiental, así como el reconocimiento mundial de la necesidad de establecer marcos normativos acordes y eficientes para la atención y prevención de los desastres naturales, llevó a la reforma de dicha ley y la aprobación el 25 de octubre del 2005, de la Ley N° 8488, (Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo).

Se considera como finalidad de la referida normativa, el contar con un marco jurídico ágil y eficaz, que permita garantizar la reducción de las causas del riesgo, así como el manejo oportuno, coordinado y eficiente de las situaciones de emergencia. Señala la necesidad de generar coordinación interinstitucional, así como entre los diversos sectores sociales para que participen en la prevención y atención de los impactos negativos generados por los desastres naturales.

Se establece así la política de gestión del riesgo como un eje transversal de la labor del Estado costarricense. Lo anterior constituye en un elemento vital, en tanto se debe dejar la idea de que la prevención y atención de desastres naturales es una función única y exclusiva de la CNE, siendo que, en el marco sus competencias, cada institución y grupo social tiene una tarea importante que realiza. La labor preventiva es especialmente fortalecida por el nuevo marco regulatorio.

Se señalan entonces, tres fases de intervención<sup>19</sup> para la atención de una emergencia a saber:

a) Fase de Respuesta, misma que incluye las medidas urgentes de primer impacto orientadas a salvaguardar la vida, la infraestructura de los servicios públicos vitales, la producción de bienes y servicios vitales, la propiedad y el ambiente, mediante acciones de alerta, alarma, información pública, evacuación y reubicación temporal de personas y animales hacia sitios seguros, el salvamento, el rescate y la búsqueda de víctimas; el aprovisionamiento de los insumos básicos para la vida, tales como alimentos, ropa, agua, medicamentos y la asistencia médica, así como el resguardo de los bienes materiales, la evaluación preliminar de daños y la adopción de medidas especiales u obras de mitigación debidamente justificadas para proteger a la población, la infraestructura y el ambiente.

b) La Fase de Rehabilitación, referida a la estabilización de la región afectada; incluye las acciones orientadas a la rehabilitación temporal de los servicios vitales de agua, transporte, telecomunicaciones, salud, comercio, electricidad y, en general, las acciones que permitan estructurar la organización de la vida comunitaria y familiar, procurando la restauración máxima posible de su calidad de vida.

c) La Fase de Reconstrucción, está destinada a reponer el funcionamiento normal de los servicios públicos afectados; incluye la reconstrucción y reposición de obras de infraestructura pública y de interés social dañadas, así como la implementación de las medidas de regulación del uso de la tierra orientadas a evitar daños posteriores. Para concluir la fase de reconstrucción, la Comisión contará con un plazo máximo de cinco años.

Al respecto, conviene señalar que, una vez declarada la emergencia, debe establecerse el Plan General de la Emergencia, para lo cual, una vez ocurrida la misma, se tiene un plazo de dos meses para que las instituciones involucradas presenten un reporte de los daños, costos de reparación y necesidades que deben cubrirse. El Plan General de la Emergencia *“es el instrumento de planificación que establece el efecto de causalidad entre el evento ocurrido, las acciones y la inversión que se realiza para enfrentar la emergencia”<sup>20</sup>*.

La anterior información resulta importante resaltarla, en punto a que, la experiencia de la Defensoría en la atención de denuncias relacionadas con desastres na-

<sup>19</sup> Ley No. 8488, artículo 30.

<sup>20</sup> Ley No. 8488, artículo 39.



turales deja ver que la gestión del riesgo en gran cantidad de casos, lleva una tramitología que amenaza con no brindar una atención oportuna a las necesidades de las personas víctimas de un desastre natural, poniendo en riesgo su seguridad humana.

Es así como en Costa Rica, se ha desarrollado una importante experiencia en cuanto a la fase de respuesta a las emergencias. Si bien es cierto, las poblaciones en algunas oportunidades han denunciado quejas sobre la respuesta brindada en una emergencia, se debe reconocer que la mayor cantidad de denuncias están referidas a fases posteriores, tales como la de rehabilitación y reconstrucción, mismas que están muy relacionadas con la elaboración del plan general de la emergencia, el cual, en el caso de varios cantones involucrados, puede tardar un tiempo considerable<sup>21</sup>.

Si bien es cierto, se entiende que en las fases de reconstrucción y rehabilitación después de una emergencia, entran en consideración aspectos de naturaleza contractual, así como presupuestaria es claro que estos campos de acción deben ser revisados y fortalecidos, siendo que, ante el incremento en el número de desastres naturales reportados, la capacidad institucional costarricense se está poniendo a prueba constantemente, sin que el resultado de la prueba sea siempre satisfactorio.

Al respecto, conviene recordar que la Contraloría General de la República<sup>22</sup> ha emitido varios informes cuestionando el control de los sistemas contables, así como la fiscalización de recursos entregados al Fondo Nacional de Emergencias (FNE) y en la liquidación presupuestaria de la Comisión Nacional de Emergencias (CNE). Todos estos temas tienen impacto de forma irremediable sobre la atención de las emergencias, así como sobre la fase de rehabilitación y reconstrucción.

Insiste la Defensoría, en que la **prevención continúa siendo la fase que mayor atención y fortalecimiento requiere**. La importancia que adquiere la prevención de riesgos en un proceso continuado y coordinado que involucre a las comunidades, es cada vez mayor. Reubicación de poblaciones enteras han sido postergadas por años, generándose año tras año situaciones de emergencia completamente previsibles. Lo anterior, hace concluir que el sistema de gestión de riesgo en Costa Rica no está aún instaurado como tal,

o las acciones desarrolladas en ese sentido, no son lo efectivas que se requeriría, pues la descoordinación interinstitucional, así como la falta efectiva de previsión presupuestaria en todos los niveles de la institucionalidad costarricense atenta contra el objetivo propuesto por la propia Ley N° 8488, sea la de prevenir y atender de forma oportuna y eficiente los desastres naturales.

El Plan Nacional de Gestión de Riesgo que debe ser diseñado por la CNE, urge que sea elaborado y aprobado, en tanto se convertirá en un instrumento de planificación estratégica, que permita la articulación sistémica e integral de los programas parte de los Subsistemas y, además, la delimitación de las competencias institucionales, la asignación de recursos, la organización y los mecanismos de verificación y control. Es así como la gestión de riesgo incorporada en cada uno de los planes institucionales permitirá crear un efectivo sistema que responda con mayor oportunidad y conveniencia a las necesidades de la población en casos de emergencia.

La conclusión irremediable a la que se arriba, es que en Costa Rica no existe un sistema nacional de gestión del riesgo ante amenazas naturales, el cual involucre a toda la institucionalidad costarricense y que permita acciones coordinadas y sistemáticas, tanto a nivel local como nacional. Esta labor ha sido identificada como única y exclusiva de la CNE, lo cual es erróneo y no permite avanzar como país hacia la instauración de dicho sistema, mismo que debe ser promovido desde el ente rector en la materia, sea la CNE.

## VI. Casos de especial atención conocidos por la Defensoría

Las denuncias que a continuación se exponen permiten ejemplificar las debilidades anteriormente señaladas en la gestión del riesgo y la necesaria atención que se debe brindar a las situaciones expuestas:

### a. Reubicación de Barrio Santa Isabel Arriba de Cañas

La Defensoría de los Habitantes de la República, recibió una denuncia<sup>23</sup> de la Asociación Cívica de Cañas, debido a 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, 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.

<sup>21</sup> Ver noticias: Periódico San Carlos Al Día. 9 setiembre 2008 "CNE no cumple con materiales para puente; Periódico La Nación. 17 mayo 2009 "Limonenses esperan por obras que los protejan de las lluvias".

<sup>22</sup> Al respecto, ver Informe DFOD-PGA-78-2007, emitido por el Área de Servicios Públicos Ambientales y Agropecuarios, del 22 de febrero de 2008.

<sup>23</sup> Expediente No. 22352-23-2006

Por lo tanto, la CNE ha gestionado la construcción de obras de mitigación, así como la generación de recomendaciones al Gobierno Local, pero la Municipalidad de Cañas ha señalado que a 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.

También se ha constatado 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.

Mediante informe final<sup>24</sup>, la Defensoría realizó una serie de recomendaciones tendientes a la solución del problema y lograr la reubicación de estas familias, con el fin de que cuenten con una mejor calidad de vida, además de una vivienda digna y en un sitio adecuado. De acuerdo con la información recopilada por la Defensoría, se conoció que el Plan Regulador del Cantón de Cañas incorpora las recomendaciones anteriormente indicadas sobre las zonas de riesgo en las cuales no se puede construir. Asimismo, la CNE y la Municipalidad se reunieron y se establecieron las zonas de riesgo por desbordamiento de los ríos Cañas, Bebedero, Corobicí e Higuieron y se recomendó al gobierno local mantener las áreas de los cauces de dominio público protegidas de invasiones.

En marzo de 2008, el Departamento de Vivienda de la CNE realizó una lista de las familias afectadas. También, la CNE indicó a esta Defensoría que debe coordinar con las instituciones del Estado la prevención de emergencias, sin embargo, esa Comisión señaló que ellos no pueden atribuirse las competencias que por ley no tienen asignadas y sobre las cuales son responsables las demás instituciones, tales como el ordenamiento territorial o la ayuda a personas en situaciones de pobreza. Finalmente, señala la CNE, que las recomendaciones emitidas por esta institución fueron dirigidas a la Municipalidad de Cañas, quién debe seguirlas con el fin de evitar afectaciones y pérdidas de vidas humanas en el futuro.

Debido a la seriedad del asunto y a que las instituciones no se ponían de acuerdo para buscar una solución conjunta y lograr la reubicación de las familias de Santa Isabel Arriba de Cañas, la Defensoría de los Habitantes conformó una comisión con la Municipalidad de Cañas, la CNE, el

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Banco Hipotecario de la Vivienda y una representación de los vecinos de dicha comunidad. En las reuniones sostenidas, se ha pretendido buscar las alternativas que se tienen para las familias afectadas y lograr encontrar un terreno apto para la reubicación de los habitantes que se encuentran en riesgo. Asimismo, en el ínterin de encontrar una solución, la Municipalidad de Cañas se comprometió a realizar obras de contención en el sitio, con el fin de proteger a las familias mientras se logra una reubicación, además de los trámites que se deben realizar para la obtención de facilidades crediticias y, en la mayoría de los casos, lograr un segundo bono familiar de vivienda.

Es importante resaltar, que este proyecto de vivienda fue construido y costado con fondos del Estado en un terreno no apto para la construcción, debido al riesgo de inundación. Pese a esta falta de fiscalización gubernamental al momento de desarrollar el proyecto, hoy se pretende que sean los beneficiarios quienes tengan que lidiar con una serie de inconvenientes para su reubicación y costos de ésta, ya que las instituciones que en un principio permitieron la ubicación de las viviendas en este sitio, no asumen sus responsabilidades para indemnizar a las familias.

La Defensoría, a través de los diferentes informes anuales rendidos ante la Asamblea Legislativa, ha insistido en el costo que tiene para el Estado construir proyectos de interés social en sitios no aptos, para luego tener que reubicar a las familias o hacer las obras de mejoramiento, muchas veces con un costo mayor que el mismo proyecto de construcción de las viviendas, además del perjuicio que se le causa a los beneficiarios.

El tema continúa actualmente en seguimiento, concluyéndose que no es sino por la intervención de la Defensoría que se ha logrado un efectivo avance en la solución de la problemática denunciada, al generarse la coordinación por parte de las instituciones involucradas, cada una en el marco de sus competencias. Este caso resulta ejemplificante de varios aspectos anteriormente referidos, entre ellos la ausencia de un sistema integrado de gestión del riesgo, la débil acción en el tema de prevención y la intervención propia del Estado en el hecho generador de la amenaza natural al realizar un proyecto de vivienda en una zona no apta para ello. Todo lo anterior pone en riesgo la vida y la propiedad de las personas que habitan en la zona, atentándose contra su seguridad humana integralmente concebida.

<sup>24</sup> Oficio número 06470-2007-DHR del 24 de agosto de 2007, expediente número 22352-23-2006

### b. Caso tragedia en Cacao de Atenas

La Defensoría de los Habitantes de la República recibió una denuncia<sup>25</sup> de un grupo de vecinos del sector de Fátima, El Cacao de Atenas, bajo la carretera que conduce a Santa Eulalia, en la cual se planteó que debido a un derrumbe de un muro de gaviones en octubre de 2007, se vieron obligados a abandonar sus viviendas, algunas de éstas en buen estado. No obstante lo anterior, la ayuda estatal prometida no ha sido la esperada y varias familias se han visto en la obligación de volver a sus antiguas casas, ubicadas en zona de riesgo.

Una vez concluida la investigación, la Defensoría pudo constatar que la zona no es segura para que la gente vuelva a sus viviendas —las que aún quedan en pie— ya que todavía existe inestabilidad de las laderas, además de flujo de material y lodo, por lo que se recomienda no realizar nuevas construcciones en el lugar y reubicar la totalidad de los inmuebles, así confirmado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE) y la Universidad de Costa Rica.

Asimismo, se verificó que de acuerdo con los datos suministrados por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en dicha tragedia se vieron afectadas 27 familias. Sin embargo, de acuerdo con su legislación, se aprobó el subsidio para ayudar a mitigar el daño a 4 familias. Dieciséis familias, de acuerdo con el estudio socioeconómico realizado, no se consideran como prioridad para obtener un beneficio institucional; 6 casos se encuentran pendientes de nueva valoración y un caso para suspender el beneficio aprobado. Lo anterior, deja en un gran estado de vulnerabilidad a las familias referidas, mismas que se encuentran con algún nivel de dependencia de la ayuda estatal para continuar su vida en condiciones favorables.

Finalmente, la Municipalidad de Atenas compró un terreno para la reubicación de las familias afectadas, pero éstas no lo aceptaron por considerar el sitio inadecuado. Por lo tanto, ese gobierno local nombró una comisión interinstitucional para mitigar los efectos nocivos del desastre.

En casos como el presente, la Defensoría considera que en este tipo de situaciones, la ayuda económica del Estado, de acuerdo con la legislación nacional, se enfoca en personas calificadas como de extrema pobreza, por lo que el subsidio dado es temporal y luego, las familias deben asumir los costos. Lo anterior atenta contra los fines encomendados al Instituto Mixto

de Ayuda Social (IMAS), en su ley de creación<sup>26</sup> en punto a la atención de las necesidades de los grupos sociales o de las personas que deban ser provistas de medios de subsistencia cuando carezcan de ellos.

Se considera oportuno indicar que se podría plantear un proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa para que preste ayuda a personas que no se encuentran en esta situación —extrema necesidad—, así como impulsar algún tipo de exención ante los bancos para condonar o congelar las deudas pendientes —obviamente hipotecas de casas afectadas— y facilidades para asumir nuevos préstamos, dada la situación de emergencia. De haber responsables, de acuerdo con lo que indique un tribunal, y de existir una indemnización a los afectados, se levantaría la condonación de la deuda, ya que se contaría con los fondos necesarios para rehacer su vida.

En cuanto al papel de la CNE en la atención de esta emergencia, ha realizado múltiples acciones en el presente caso, sin embargo, se considera indispensable que tenga un papel más activo en la atención de las emergencias y que le dé seguimiento a los informes que realiza. Por lo tanto, es necesario que realice una actividad y reúna a las familias afectadas por esta tragedia y explique, claramente, cuál es la situación actual de acuerdo con los resultados obtenidos del último informe elaborado por esa Comisión, con el fin de alertar del peligro en que se encuentran las personas que continúan viviendo en el sitio. Asimismo, considera esta Defensoría, debe coordinar acciones con la Municipalidad de Atenas y el Ministerio de Salud para dotar de vivienda a las familias afectadas, tal y como lo ha señalado reiteradamente la Procuraduría General de la República<sup>27</sup>.

Asimismo, la Municipalidad de Atenas tiene un papel primordial de velar por el bienestar de estas familias y del terreno en donde se reubiquen, así como que su desarrollo se realice armónicamente con el ambiente y en procura de una mejor calidad de vida para sus habitantes. También debe velar porque las obras que eventualmente se construyan, cumplan con los requisitos mínimos y se realicen bajo su vigilancia.

Por lo anterior, es urgente que la Municipalidad de Atenas, la CNE y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos asuman su responsabilidad en cuanto a este caso y tomen las medidas necesarias para reubicar a las familias afectadas, mismas que han visto fuertemente lesionados sus derechos humanos.

<sup>25</sup> Expediente No. 18506-2008

<sup>26</sup> Ley N° 4760

<sup>27</sup> Dictamen No. C-257-98 del 30 de noviembre de 1998.

### c. Pretensión de disminución del Anillo de contención del GAM

En mayo de 2001, la Defensoría de los Habitantes presentó una acción de inconstitucionalidad contra el decreto ejecutivo número 29415-MP-MIVAH-MINAE del 19 de abril del 2001, en razón de que dicho decreto autorizó la construcción de cierto tipo de urbanizaciones en zonas especiales de protección, ampliando los límites de contención urbana, lo cual afectaría, principalmente, algunas zonas de recarga acuífera de la Gran Área Metropolitana, de vital importancia para su población.

Entre los alegatos fundamentales puntualizados por la Defensoría de los Habitantes, se argumentó una violación al artículo 21 de la Constitución Política, donde se garantiza la protección a la vida y consecuentemente se protege la salud y la integridad física de las personas, pues la vida presupone la existencia de los demás derechos. Es sabido que la salud de las personas depende, en gran medida, de las condiciones ambientales que las rodean.

Asimismo, se indicó que es deber del Estado proteger el ambiente y garantizar a las y los habitantes su disfrute, obligación contenida en el artículo 50 de la Constitución Política. También que se estaría violentando el principio precautorio contenido en la Declaración de Río y normativa nacional, como por ejemplo, la Ley de Biodiversidad, principio que ha sido desarrollado ampliamente por la Sala Constitucional, de tal suerte que la administración debe respetarlo en sus actuaciones.

En el caso específico de la disminución del anillo de contención, la Defensoría de los Habitantes considera que el decreto impugnado incumple el principio precautorio, toda vez que su aplicación atenta contra el ambiente y la integridad física como derivación del derecho a la vida de los habitantes, pues elimina la protección a las zonas de riesgo.

La Sala Constitucional declaró con lugar dicha acción mediante resolución número 2003-11397 del 8 de octubre del 2003, tomando en consideración que, efectivamente, se estaba violentado el artículo 50 de la Constitución Política.

Asimismo, la Sala Constitucional señaló, en relación con el fondo y en atención el derecho a un ambiente sano, que el Poder Ejecutivo no contaba con los estudios técnicos necesarios para fundamentar el rompimiento del anillo de contención urbana. La construcción en zonas de protección podría provocar deslizamientos y otros problemas naturales que inci-

dieran en la seguridad de las personas y de los mantos acuíferos, siendo estos los criterios que sustentaron la derogatoria del decreto número 29415-MP-MIVAH-MINAE, por el mismo Poder Ejecutivo.

Sin embargo, obviando lo señalado por la Sala Constitucional en el año 2003, el Poder Ejecutivo emite el 11 de abril del 2007, el Decreto Número 33757-MP-MIVAH-MINAE, buscando nuevamente, el rompimiento del anillo de contención urbana. En esta oportunidad, dicha medida se toma de una forma totalmente abierta, más amplia, sin ningún tipo de limitación ni control, sin tomar en consideración aspectos como el tipo de suelo, los usos permitidos; es decir, sin ningún tipo de consideración técnica. El decreto contenía las mismas carencias técnicas del impugnado y derogado por inconstitucional, ya que no se puede concluir que existan los estudios técnicos que justifiquen, con certeza técnica, el rompimiento del anillo de contención urbana sin poner en riesgo la vida de las personas y la afectación de los recursos naturales.

Es por estas razones que el 26 de setiembre del 2007, esta Defensoría presentó una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional contra el decreto ejecutivo 33757-MP-MIVAH-MINAE, y en la cual se interponen los mismos alegatos del reclamo original, ya que las razones técnicas y legales que en su momento justificaron la derogatoria del decreto número 29415-MP-MIVAH-MINAE, se mantenían.

Dichosamente, el 6 de marzo de 2009, la Sala Constitucional declaró con lugar la acción interpuesta por la Defensoría de los Habitantes, mediante la resolución número 2009-3684, y por lo tanto, anula el decreto ejecutivo número 33757-MP-MIVAH-MINAE. Pese a ello, llama la atención la Defensoría sobre el presente asunto, dado que la iniciativa reglamentaria del Poder Ejecutivo cuestionada atenta contra toda forma de atención integral de la gestión del riesgo. Con la misma se desconocen las vulnerabilidades de la zona que se pretendía afectar exponiendo –en caso de que se hubiera mantenido su vigencia- a la población a posteriores amenazas de desastres naturales.

De conformidad con lo expuesto en materia de seguridad humana y específicamente de seguridad ambiental y prevención y atención de desastres naturales la Defensoría concluye y recomienda entre otras cosas, lo siguiente:

### Conclusiones finales

- La seguridad ambiental, solo es posible a partir del compromiso interinstitucional serio en materia de ordenamiento territorial que permita pro-

curar la disminución de la degradación ambiental, así como actividades proactivas en el tema de recuperación ambiental.

- Los compromisos asumidos por el país al suscribir el Marco de Acción de Hyoto, obligan a la institucionalidad costarricense a trabajar con igual esmero y profundidad cada una de las áreas de acción propuestas: identificación, prevención, atención y respuesta ante los desastres naturales.
- La vulnerabilidad de las poblaciones que tienen amenazas de desastres naturales debe ser considerada en las políticas públicas, de forma tal que la asistencia socio-económica se extienda más allá de casos de extrema pobreza, procurando una atención más integral y generando efectivos procesos de resiliencia para dichas poblaciones.
- La información y educación es vital en el tema de la prevención de desastres naturales. Los gobiernos locales deben ser actores con mayor

proyección en el tema de prevención en asociación con la CNE y otras instituciones involucradas.

- Los mapas de amenazas naturales elaborados por la CNE deben constituir una parte vital y obligatoria al momento de planificar el territorio por parte de los Gobiernos Locales.
- Se debe fortalecer un sistema nacional de gestión del riesgo, para lo cual se llama la atención sobre la necesaria elaboración –en caso de que no se haya iniciado- y aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo, en el cual la institucionalidad costarricense transversalice el tema en sus planes de trabajo y presupuestos.

Es solo ante el cumplimiento de las anteriores recomendaciones, que se puede plantear un avance significativo integral, como país en la prevención y atención de desastres naturales, así como una promoción efectiva de la seguridad ambiental y en consecuencia, de la seguridad humana.

# Telecomunicaciones para la Seguridad Humana: un desafío del mundo global

## I. Emergencia en el 911

Existen circunstancias de la convivencia en sociedad, donde los individuos y las colectividades se ven invadidos por eventos inesperados que alteran el ideal de una sociedad de convivencia pacífica que pueden afectar y vulnerar derechos fundamentales. Es precisamente la conciencia de que esas cosas suceden, lo que ha permitido establecer mecanismos de defensa para los individuos y la sociedad en su conjunto; sin embargo, dentro de este proceso de mejoramiento y satisfacción de demandas, lo cual nunca se logra totalmente, se observa la necesidad de que servicios que presta el Estado sean objeto de constante evaluación a efecto de lograr un verdadero desarrollo donde el tema de la seguridad humana se constituye en un tema fundamental.

Una simple llamada telefónica puede hacer la diferencia entre la vida y la muerte de una persona, el sólo hecho de tener la posibilidad de pedir auxilio ante eventos de distinta naturaleza, está íntimamente relacionado con el concepto de seguridad humana. De ahí que en esta oportunidad, la Defensoría de los Habitantes, como parte del eje transversal que se ha dispuesto como hilo conductor del presente informe de labores, también ha considerado pertinente y oportuno exponer los resultados del análisis e investigación que se llevó a cabo en relación con el Servicio 9-1-1, cuyos resultados se espera sean de utilidad tanto para su Administración, la Comisión Coordinadora y las autoridades superiores del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), de manera que se traduzca en un mejor servicio para los y las habitantes del país.

La Defensoría de los Habitantes, en el período 2008-2009, dispuso la apertura de una investigación originada en una denuncia de carácter confidencial, en la que se expusieron una serie de irregularidades administrativas relacionadas con el funcionamiento del Sistema 9-1-1 y el impacto negativo que dichas prácticas administrativas ocasionan en la prestación de un servicio relacionado con la satisfacción de un interés público.

La investigación tomó en cuenta una serie de denuncias públicas que se dieron a mediados del año 2008 en distintos medios de comunicación social, en los cuales se criticaba el funcionamiento, la calidad y la oportunidad del servicio de atención de emergencias, pero focalizado especialmente en el Sistema 9-1-1 (Atención de llamadas).

La Defensoría de los Habitantes en su afán de identificar las posibles causas que dieron origen a las denuncias planteadas por distintos habitantes, consideró oportuna su intervención a efecto de proponer acciones positivas tendentes a mejorar la prestación del servicio en beneficio de las y los usuarios y de las instituciones que conforman el Sistema de Emergencias 9-1-1. Esta intervención se fundamentó, especialmente, desde la perspectiva de los Principios de Buen Gobierno, considerado como un Derecho Humano que debe inspirar todo el accionar del aparato estatal, así como los principios fundamentales que orientan la prestación de los servicios públicos y el de Seguridad Humana.

El Sistema 9-1-1, dada la función que cumple dentro de la sociedad costarricense, está llamado a funcionar de una forma casi perfecta, pues detrás de una llamada telefónica están en juego, en muchos de los casos,

vidas humanas, bienes irreparables y situaciones especiales que, de una u otra forma, deben ser atendidas inmediatamente por las instituciones adscritas al mismo, procurando que los daños materiales y humanos que se presenten, no sean aún mayores.

La infraestructura, los sistemas informáticos y el recurso humano con que ha contado hasta el momento el Sistema 9-1-1, ha permitido prestar un servicio acorde con las necesidades de la población; sin embargo, a pesar de contar con esos recursos y el financiamiento suficiente, ha caído en un debilitamiento a nivel de la motivación del personal, cuyas causas se verán más adelante; lo cual ha generado un deterioro en el servicio, dejando llamadas en espera, malos tratos y otras situaciones, que forman parte del eje principal de la investigación señalada.

En el transcurso de la investigación se contó con la cooperación de la Administración General del Sistema y de los operadores, así como de la Comisión Coordinadora del Sistema de Emergencias 9-1-1, lo que facilitó el desarrollo de la misma y el cumplimiento de los objetivos.

En este caso, desde la perspectiva de la protección de los Derechos Humanos, la Seguridad Humana y el control sobre el accionar de la Administración, buscó examinar las relaciones laborales de los operadores del 9-1-1 considerando dentro de otras cosas, su satisfacción personal, el ambiente laboral de la organización, la incidencia que dichas relaciones provocan en la calidad del servicio, así como opciones en cuanto al número de funcionarios que se necesitan para brindar un servicio óptimo.

Se procuró establecer si en el proceso actual de funcionamiento del Sistema de Emergencias, la coordinación entre las instituciones que lo integran resulta ser el adecuado, si los protocolos son atendidos satisfactoriamente y si estos se evalúan de forma continua. Además se fijó el objetivo de establecer cuál es el grado de participación e incidencia real de la Comisión Coordinadora en el funcionamiento del Sistema.

Por otra parte, se analizó si el accionar de las autoridades del servicio 9-1-1, se ha realizado con la suficiente agilidad para atender y resolver las necesidades propias del Sistema, en relación con el usuario y sus funcionarios o, si por el contrario, las medidas de solución propuestas no han dado los resultados esperados.

## II. El abordaje de la investigación

La investigación se llevó a cabo conforme a las atribuciones conferidas a la Defensoría de los Habitantes

por su ley constitutiva “Ley N° 7319”. El proceso de estudio se basó en las solicitudes de información dirigidas a la Administración y a la Comisión Coordinadora del Sistema de Emergencias 9-1-1. Como complemento, se realizaron visitas a las instalaciones del Sistema, cuyo objeto era conocer detalles de los aspectos denunciados ante la Defensoría y conocer la operación del Sistema aprovechando la oportunidad para conversar con diferentes funcionarios. Adicionalmente, se efectuaron contactos con la Cruz Roja y Cuerpo de Bomberos.

Se pasó un cuestionario a las y los operadores y supervisores de la institución, con el fin de conocer, con algún grado de detalle, aspectos relacionados con la denuncia y valorar su criterio sobre el funcionamiento del Sistema y su situación laboral, en contraposición a lo informado por la Administración, con el fin de generar un balance en los criterios requeridos.

Por último, se examinaron los informes elaborados por la Administración del 9-1-1, el Estudio de Clima Organizacional “*Informe del Diagnóstico de la Situación de la Salud Mental y Comunicación del 9-1-1*”, elaborado por el Centro Psicosocial Shkabá contratado por la Administración y el Estudio de Valoración de Riesgos elaborado por profesionales de Gestión de Riesgos Empresariales de la Dirección de Coordinación y Control del ICE.

Como resultado de este trabajo se pudo arribar a una serie de conclusiones, a partir de las cuales se establecieron las acciones que podrían mejorar el servicio del 9-1-1, alrededor de los siguientes temas:

## III. Cantidad de Recurso Humano disponible

La Administración informó que esa unidad administrativa contaba con un total de 54 operadores y 9 supervisores de planta nombrados, con lo cual se suministraba un promedio diario de 7 posiciones, existiendo además una contratación administrativa de una empresa privada de 10 posiciones. No obstante, en esa oportunidad, se destacaba que debido a algunas renuncias por parte del personal de planta, se había reducido el personal a 10 personas, lo cual, unido a la alta incidencia de incapacidades médicas y al rol de vacaciones, se había tenido que reformar con jornadas extraordinarias.

La Defensoría solicitó información sobre las acciones concretas que se aplicarían con el fin de ampliar el número de operadores, así como las razones por las que no se habían tomado las decisiones correspondientes para solventar dicha problemática. Al respecto, se informó que no fue sino hasta la elaboración del

estudio<sup>1</sup> realizado por la Oficina de Operaciones de ese Sistema, que se determinó la existencia real sobre la insuficiencia de personal, lo cual se había dado por distintas razones, dentro de las cuales destacan las renunciaciones, despidos e incremento de incapacidades. Adicionalmente, se informó que se había dado el aval para la ampliación del personal y se dispuso lo siguiente:

1.- Una ampliación de la contratación externa en un 50% de operadores, equivaliendo a 4 posiciones por 12 horas diarias semanalmente.

2.- El inicio de una contratación para ocupar 9 plazas vacantes y 2 supervisores, mediante un concurso que se tenía que cerrar el 15 de noviembre de 2008, para luego iniciar con el proceso de exámenes médicos, pruebas psicométricas, entrevistas. Vale decir, que se había programado el proceso de capacitación para el 5 de enero de 2009, por un período de 2 meses.

3.- Además se cambió el horario de 12 x 36, a un horario de tres turnos diarios distribuidos en jornadas, respetando los topes de ley, lográndose con ello tres escuadras con mayor cantidad de personal y por ende con mayor cantidad de posiciones activas por turno.

Adicionalmente, como parte de los informes que constan en el expediente, se explicó que no se había logrado concretar la contratación externa en un 50% de los puestos de operadores, ya que la empresa encargada de suministrar dicho servicio había solicitado un reajuste de precios.

En adición a ello, la Defensoría aplicó a los operadores y supervisores del Sistema de Emergencias 9-1-1, un cuestionario<sup>2</sup> en el cual se les solicitó responder lo siguiente: *“Indicar si, a su criterio, la cantidad de operadores y supervisores por turno con los que cuenta el Servicio 9-1-1, es la adecuada para atender la carga de trabajo que se tiene”*.

En respuesta a lo solicitado, 49 funcionarios del Sistema procedieron a contestar la pregunta, de los cuales sólo 2 servidores consideraron que sí existía la cantidad necesaria de funcionarios para atender la demanda actual, situación que de acuerdo con las encuestas dejó en claro la necesidad de aumentar el número de funcionarios con que en la actualidad cuenta esa organización.

De lo analizado propiamente por la Defensoría, resulta también claro que en la actualidad el 9-1-1 tiene un déficit de personal que no ha sido atendido por las autoridades de ese servicio. Si bien se han explicado por parte de la Administración algunas limitaciones en el proceso de contratación y reclutamiento de personal, pareciera que esta situación no había sido atendida con la celeridad y prontitud requerida. Instancias internas de esa organización han reconocido abiertamente la insuficiencia de personal y la afectación que esta circunstancia implica para el Sistema y para las y los usuarios del servicio. Particularmente, la Dirección de Operaciones en algunos de sus oficios<sup>3</sup> ha emplazado directamente a la Dirección General sobre esta situación y lo mismo ha sucedido con la Contraloría de Servicios, la cual en varias ocasiones ha señalado que la falta de recurso humano en la atención de las llamadas conlleva un aumento importante en el abandono de llamadas que no lograron ser atendidas<sup>4</sup>.

Por otra parte, el hecho de contar con una cantidad de personal inferior al que el servicio requiere, ha desembocado en un aumento de incapacidades y a un recargo de funciones en otras personas, lo cual está generando algún grado de insatisfacción y elevación de los niveles de estrés entre el personal.

La modificación horaria pretendida por la Administración con el fin de solventar el problema de incapacidades consideradas como “dudosas” y valoradas inclusive como abusivas en algunos casos por ciertos funcionarios, si bien tenía la intención de mejorar la calidad del servicio al pretender lograr una mayor cantidad de personal por escuadra de atención, debía ser acompañada del reforzamiento de nuevo personal (plazas y contratación privada). El hecho de ampliar el número de puestos resultaba condición *sine qua non* para que la medida de modificación horaria tuviera resultados positivos para la Administración, pero también para los funcionarios y funcionarias encargados de prestar los servicios en esa organización.

Cabe indicar que a la fecha de elaboración del informe de la Defensoría, no se había llevado a cabo la ampliación de los puestos de atención “operadores y supervisores”, por lo que el cambio de horarios bajo estas condiciones podría estar contribuyendo al deterioro de la fuerza laboral de la institución, incrementando significativamente la carga laboral en perjuicio del servicio público.

<sup>1</sup> Oficio 6020-911-OP-01280-2008, suscrito por el Director del 9-1-1 con fecha 30 de julio de 2008.

<sup>2</sup> El cuestionario fue debidamente completado y entregado mediante el oficio 6020-911-OP-01232-2008, suscrito por la Jefe de Operaciones del 9-1-1 en fecha 15 de octubre de 2008.

<sup>3</sup> Oficio 6020-911-OP-01194-2008, suscrito por la Jefe de Operaciones en fecha 6 de octubre de 2008.

<sup>4</sup> Oficio 6020-911-CS-01179-2008, suscrito por la Contralora de Servicios en fecha 30 de setiembre de 2008.



La Defensoría considera que, hasta tanto la insuficiencia de personal no se resuelva, el problema de sobrecarga de trabajo a lo interno y la afectación de la salud ocupacional incidirá negativamente en la calidad y en la continuidad de la prestación del servicio, lo cual implica un rezago importante en esta materia.

A pesar de que se ha informado sobre algunas medidas para incrementar la cantidad de personal en los puestos de operadores y supervisores, lo cierto es que tales medidas no se han concretado como deberían, por lo que el 9-1-1 continúa brindando sus servicios sin la cantidad de personal suficiente que garantice la continuidad y regularidad en la atención de las emergencias, lo cual constituye un agravante y una lesión a los derechos fundamentales de las personas que necesitan hacer uso del Sistema 9-1-1.

#### IV. El horario de atención

Al respecto, se logró establecer que dicha institución desempeñaba sus funciones con un horario de atención de 12 x 36; es decir, de un día de trabajo de doce horas por un período libre de 36 horas debido a algunos ajustes legales que se debieron realizar a dicho horario, sea por limitaciones de tope legal así como por interpretaciones de la Procuraduría General de la República, la Administración había detectado, según su criterio, ciertas patologías y conductas irregulares que hacían inconveniente seguir con el horario 12 x 36.

Los inconvenientes se presentaban sobre todo en el horario nocturno, en que por el límite de las 36 horas semanales, los funcionarios podían llegar a tener hasta dos días libres seguidos, al juntarse una semana con otra, lo cual unido al hecho de presentar una incapacidad el día en que el funcionario debía laborar, producía una gran cantidad de tiempo libre y una falta importante del recurso humano.

De acuerdo con la Dirección General, debido a las facilidades de dicho horario se incrementó el índice de incapacidades, por lo que se tomaron algunas medidas administrativas con el fin de mitigar posibles abusos. En ese sentido, el reconocimiento de incapacidades se hizo con base en el Reglamento de la CCSS, por lo

que no se reconocía el 100% del pago de la incapacidad, lo cual en criterio del Director mostró una disminución en las incapacidades.

En este sentido, se optó por modificar el horario a 8 horas distribuido de la siguiente manera:

- 06:00 a las 14:00 horas, 48 horas por semana, un día libre por semana.
- 14:00 a las 21:00 horas, 42 horas por semana, un día libre por semana.
- 21:00 a las 06:00 horas, 36 horas por semana, tres días libres por semana.

Además, se disminuyeron las horas de tiempo extraordinario y se procuraron mayores descansos profilácticos; y finalmente, se pretendía disminuir el número de incapacidades ya que se eliminaba la posibilidad de aumentar el número de días libres<sup>5</sup>.

Estas medidas de modificación horaria implementadas por la Administración, han pretendido corregir la problemática planteada respecto del número de incapacidades que podrían ser consideradas, en algunos casos, como abusivas. Asimismo, intenta disminuir el pago de horas extraordinarias y mejorar el servicio público de acuerdo con principio de continuidad, procurando optimizar las condiciones laborales de los funcionarios con el fin de disminuir las horas laborales y por ende, la carga de trabajo a que estaban sometidos, especialmente los operadores del turno de la noche.

La Defensoría aplicó un cuestionario<sup>6</sup> a los operadores y supervisores del 9-1-1, donde se incluyó la siguiente pregunta: "Está conforme con su jornada de trabajo. Explique de forma breve algunos fac-

*"Para la solución de este problema, es importante tener claro que en la evolución del concepto de "Seguridad Humana", se ha generalizado la convicción de que no sólo importa el objetivo sino también la forma de lograrlo; sin embargo, los logros no se alcanzan a cualquier precio, en especial si se es consciente de que se deben respetar aspectos culturales, de participación y de respeto de los derechos humanos. Desde este punto de vista, se está produciendo un nuevo equilibrio entre el sector privado y el público, pues se admite, como en este caso específico, la participación de ambos en el Servicio 911 donde la aspiración debería ser el desarrollo sano, sostenible y equilibrado del proceso administrativo público en el cual está inmerso."*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

<sup>5</sup> Oficio 6020-911-DI-00107-2009, suscrito por el Director del 9-1-1 en fecha 6 de febrero de 2009: Disminución del 95% pago tiempo extraordinario, disminución carga laboral, funcionarios menos cansados al pasar de 12 horas laborales a 7, 8 ó 9, disminución del número de días de incapacidad, al pasar en el mes de diciembre 2007 y enero de 2008 un total de 449 de días de incapacidad a diciembre 2008 y enero de 2009 a un total de 172 días de incapacidad.

<sup>6</sup> El cuestionario fue debidamente completado y entregado mediante el oficio 6020-911-OP-01232-2008, suscrito por la Jefe de Operaciones del 9-1-1 en fecha 15 de octubre de 2008.

tores, sean éstos positivos o negativos, que considere importante mencionar de la jornada de trabajo actual". Del total de los 49 funcionarios consultados, únicamente 3 servidores indicaron estar inconformes con el horario (12 x 36), ya que la mayoría se encontraba conforme con el mismo, por cuanto les permitía dedicarse a realizar otras actividades tales como estudiar y dar tiempo a la familia.

Desde el punto de vista de la Defensoría, si bien el horario anterior (12 x 36) era aceptado en su gran mayoría por los servidores del 9-1-1, el mismo estaba afectando la prestación del servicio y su continuidad, puesto que la Administración había detectado, en casos particulares, la comisión de ciertos abusos y excesos. Tan es así que a lo largo del proceso de investigación del caso, se determinó que resultaba adecuada una modificación horaria que condujera a solventar dichos problemas y que a la vez no lesionara los derechos de los trabajadores, con lo cual se procuró una medida razonable y equitativa entre ambos intereses.

Tal y como se ha indicado supra, la modificación de los horarios, además de ser un mecanismo mediante el cual la Administración podía solventar algunas irregularidades que afectaban el servicio, conllevaba la necesaria ampliación del personal de atención (operadores y supervisores) ya que por cada rol se incrementaría el número de puestos de atención, lo cual sin duda alguna implicaba el compromiso de la Administración de agregar más personal.

Esta condición, según ha podido determinar la Defensoría, no ha sido cumplida por lo que el nuevo horario, si bien ha resultado en un medio efectivo para solventar el problema de las incapacidades consideradas como "abusivas", ante las condiciones de falta de personal, también puede constituirse en un riesgo para la organización si no se toman de manera urgente decisiones en materia de contratación de personal.

Si bien es cierto, la Administración ha explicado sobre los inconvenientes que se han presentado en cuanto a la ampliación de la contratación de personal en un 50% y al concurso institucional de 9 plazas de operadores y 2 supervisores, existe un temor real por el hecho de que las exigencias del nuevo horario y la falta del personal para atender los requerimientos, puedan estar albergando un problema serio en cuanto a un recargo de trabajo y de horas en sus servidores, que podría desembocar en una afectación directa en el rendimiento del Sistema. Esto plantea la interrogante de si la implementación del nuevo horario, sin el adecuado reforzamiento del personal de planta y la contratación de servicios, habría cumplido con su fin último de mejorar la calidad del servicio, disminuir el número

de funcionarios incapacitados, que el ambiente laboral de la organización sea el adecuado y que los grados de estrés se encuentren en niveles aceptables en este tipo de labores.

Para la Defensoría, el éxito del nuevo horario depende en gran medida de las acciones prontas y efectivas que pueda implementar la Administración para incorporar, a la mayor brevedad posible, más recurso humano a las áreas operativas del 9-1-1, ya que si bien con la medida inicial se pudieron desterrar posibles abusos en el tema de las incapacidades, sin el soporte humano necesario, las incapacidades producidas a partir de este faltante estarían basadas en la sobrecarga de trabajo, lo cual produciría sin duda el desgaste físico, mental y emocional de los trabajadores.

## V. Sobre el Estudio de Clima Organizacional

La Defensoría, desde el inicio de la investigación, determinó que se estaba elaborando un Estudio de Clima Organizacional, contratado por la organización a una empresa privada denominada Centro Psicosocial Shkabá. Vale señalar que este proceso de análisis no resulta novedoso en el 9-1-1, tomando en cuenta que este era el quinto estudio realizado respecto del mismo tema.<sup>7</sup>

Antes de entrar en las conclusiones y recomendaciones que arrojó el Estudio de Clima Laboral, vale destacar que en el cuestionario<sup>8</sup> aplicado por la Defensoría, se preguntó lo siguiente: "En caso de que haya experimentado un afectación negativa a su salud, con ocasión de la labor que realiza, qué alternativas de solución le ha ofrecido la Administración, para solucionar dicha problemática". "¿Tiene conocimiento de que existan mecanismos de intervención por parte de las Autoridades del Servicio 9-1-1 para atender los problemas de salud ocupacional que se presenten? ¿Cómo los considera?".

Sobre la primer pregunta, de los 49 funcionarios consultados, solamente 8 servidores contestaron de forma afirmativa; es decir, una minoría de las y los trabajadores opinó que en aquellos casos donde existió una afectación a su salud, la Administración les había ofrecido alternativas para solventar su problema. En este sentido, la respuesta más común de quienes respondieron afirmativamente, que el médico de empresa era la propuesta más común que se les ofrecía.

<sup>7</sup> Oficio 6020-911-DI-00797-2008, suscrito por el Director del 9-1-1 en fecha 30 de julio de 2008.

<sup>8</sup> Entrevista realizada por los funcionarios Humberto Cordero Morales y Luis Alejandro Richmond Solís el 17 de marzo de 2009.

En cuanto a la segunda pregunta, de los 49 servidores consultados, 12 contestaron que sí conocían de la existencia de mecanismos para atender problemas de salud ocupacional; sin embargo, en la mayoría de estos casos se reconocía la insuficiencia y la poca efectividad en sus intervenciones, con lo cual el saldo, al igual que en el caso anterior, es negativo y plantea una seria duda respecto de la forma de atender las cuestiones de salud ocupacional, sobre todo las relacionadas con manejo del estrés y síndrome “burn-out”, vinculados especialmente a la sobrecarga de horas laborales, lo cual afecta la prestación del servicio y consecuentemente al habitante.

Ese Estudio de Clima Organizacional, arrojó conclusiones sumamente importantes para la Administración, las cuales deben ser valoradas con la seriedad del caso a efecto de implementar las medidas necesarias para solventar los aspectos negativos determinados en materia de relaciones laborales identificados en el mismo. Como parte de la revisión hecha por la Defensoría sobre el Estudio y como parte de lo que refleja, es importante señalar las conclusiones más importantes del documento técnico aportado<sup>9</sup>, entre ellas:

- Insatisfacción generalizada en distintos grados sobre los componentes de satisfacción laboral, bienestar de las relaciones interpersonales y sentido de competencia para resolver las demandas de productividad de la organización.
- Dificultad de los funcionarios por visualizar y valorar aspectos positivos de la organización que puedan generar bienestar para ellos, situación que no quiere decir que no existan pero que evidencia la falta de desarrollo de los mismos.
- La existencia de sentimientos de enojo y desconfianza, situación que ha polarizado al personal y generado una visión muy negativa del entorno.
- No obstante, se han identificado en el personal, niveles de compromiso e interés de los funcionarios por el proceso de atención, lo cual se evidencia por la inconformidad de éstos de no poder alcanzar las metas propuestas, recuperación del sentido de esperanza gracias a la participación y a la comunicación implementada.
- La mayoría de los funcionarios tienen un grado de estrés laboral medio, que puede ser revertido fácilmente mediante la aplicación de cambios en el ambiente de trabajo.
- En algunas situaciones, las necesidades personales de los trabajadores se han traslapado a las necesidades propias de la organización.
- Se han presentado situaciones que han debilitado el sentido de identidad con el sistema de servicio público dentro de la institución; la incorporación de empresas contratadas para apoyar las tareas que debe realizar el Área de Operaciones.
- La institución debe trabajar conjuntamente en equipo con todas las demás instituciones que conforman el Sistema, fortaleciendo los objetivos, interdependencia y apoyo mutuo, con el fin de alcanzar las metas y los fines trazados. Esta situación que podría ser motivada mediante la aplicación de la nueva herramienta tecnológica que está por implementarse.
- Existe especialmente en el personal de operaciones, confusión con el rol que deben desempeñar, ya que en algunos casos se opta por responder a la emergencia mediante un modelo de atención interna y en otros casos se utiliza el mecanismo de canalización a la institución correspondiente, lo cual en algunos momentos causa frustración y una sensación de incapacidad que genera grados de estrés en dicho personal.
- La falta de una definición de su estructura organizacional, constituye un factor que puede incidir en la salud mental laboral; en dicho sentido, faltan por definir la organización de las unidades, la definición de las jefaturas, mecanismos de selección e inducción, así como los perfiles y procedimientos de varios puestos. Por otra parte, la inexactitud en la definición de algunos procesos genera imprecisiones en los roles y puede generar conflictos interpersonales al no estar definidos tales límites.
- Además, el personal señaló como elementos a tomar en cuenta en las relaciones laborales, la necesidad de espacios de comunicación, de participar en la toma de decisiones y procesos de supervisión, así como el señalamiento y reconocimiento de sus logros y aspectos a mejorar.
- La ausencia de una política enfocada a la prevención de la salud mental, la organización cuenta con pocas acciones psico-profilácticas que permitan la canalización del estrés propio del trabajo y que deben ser implementadas.
- Existe una heterogeneidad en el estilo de liderazgo aplicado por el Director, Coordinadores(as) de Área y Supervisores(as), con lo que se en-

<sup>9</sup> Informe del Diagnóstico de la situación de la Salud Mental y Comunicación del 9-1-1, Elaborado por el Centro Psicosocial Shkabá con fecha de octubre a noviembre de 2008.

contraron estilos de dirección más participativos y otros más autocráticos, algunas veces con tendencia al irrespeto en el trato.

El Estudio de Clima Organizacional contratado, arrojó elementos importantes en cuanto al sentir del personal que trabaja para el 9-1-1, el documento constituye una herramienta valiosa para determinar factores negativos que inciden directamente en la prestación y en la calidad del servicio.

Se han evidenciado situaciones de estrés en el sector de operaciones de la institución, que si bien pudieran estar en su mayoría controlados y ser tratables, resulta claro que de no llegarse a implementar medidas inmediatas, el riesgo que hoy día se tiene podría incrementarse aún más y ser inmanejable, ello al punto de afectar el servicio y al usuario con una evidente lesión a los intereses superiores como la vida y la integridad de las personas.

La voluntad y la acción decidida de las y los funcionarios responsables de implementar tales acciones, es lo que falta para que la institución pueda, de una vez por todas, descubrir sus verdaderas potencialidades. Lo anterior, porque finalmente, tal y como lo han advertido los estudios técnicos especializados, sin el compromiso serio por parte de la Dirección General, las conclusiones y sus recomendaciones “*quedarían como registros escritos del acontecer de la organización y sentimientos del personal*”.<sup>10</sup>

## VI. Atención al Cliente

El aspecto más importante del Sistema de Emergencias 9-1-1 lo constituye la atención al cliente, para ello se requiere de una atención oportuna, continua y eficaz de las llamadas, de lo contrario el sistema como un todo no respondería a los requerimientos de las y los usuarios, cuyo propósito fundamental es solicitar la atención inmediata de una emergencia. La misma misión de la institución así lo plantea:

*“Somos un órgano público de servicio, creado para satisfacer las necesidades de los habi-*

*tantes del territorio nacional, en condiciones que atenten contra su propiedad, seguridad y salud, mediante la atención de llamadas de emergencia, con tecnología de punta, personal altamente calificado y comprometido éticamente con el servicio que se brinda a la población.”*

Bajo esta premisa es que el servicio 9-1-1, particularmente, ha tratado de contar con el personal idóneo y suficiente para la atención adecuada de las personas que solicitan los servicios del Sistema de Emergencias 9-1-1 como un todo; sin embargo, como ya se ha indicado, en los últimos meses del año 2008 y los que han transcurrido del 2009, se ha presentado una disminu-

ción en el personal por los motivos apuntados, lo cual ha perjudicado la calidad de la atención, traducido en un incremento en las llamadas abandonadas o no atendidas y la inadecuada atención al usuario en algunos casos y dejando de lado la atención que cada una de las otras instituciones del Sistema brindan directamente a la emergencia.

Dentro del Estudio de Valoración de Riesgos del 9-1-1, se contempla dentro de la cartera de riesgos la “*Satisfacción al Cliente*”, a la cual se le asigna el nivel de riesgo más alto y en términos cuantitativos asciende a 250. Entre las principales causas que coadyuvan a la materialización del riesgo se encuentran:

entre de la cartera de riesgos la “*Satisfacción al Cliente*”, a la cual se le asigna el nivel de riesgo más alto y en términos cuantitativos asciende a 250. Entre las principales causas que coadyuvan a la materialización del riesgo se encuentran:

- “No contar con una política de gestión de calidad.
- Falta de voluntad para la implementación del sistema de gestión de calidad y la evaluación del desempeño.
- No contar con una herramienta para medición del desempeño.
- No contar con una herramienta que permita medir la satisfacción del cliente.
- No contar con los procedimientos necesarios para la atención y evaluación del servicio”.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Informe del Diagnóstico de la situación de la Salud Mental y Comunicación del 9-1-1, elaborado por el Centro Psicosocial Shkabá. de octubre a noviembre de 2008.

<sup>11</sup> Estudio de Valoración de Riesgos, elaborado por el Departamento de Gestión de Riesgos Empresariales de la Dirección de Coordinación y Control del ICE, agosto de 2008.

Al respecto, desde el punto de vista de la Defensoría, es importante que la Dirección del 9-1-1, dentro de las “*Políticas de Mejoramiento del Servicio*” tome las previsiones correspondientes para que en el corto plazo, cuente con los instrumentos necesarios para implementar mecanismos y herramientas que permitan la medición del desempeño y de la satisfacción de las personas usuarias, con el fin de que se pueda disminuir ese nivel de riesgo que se le atribuye al componente satisfacción al cliente. Solo así podrá estar la institución segura de que el servicio se está prestando eficaz y eficientemente.

## VII. Oportunidad en la Atención

Como se indicó, la atención oportuna de las llamadas es fundamental para el Sistema pues viene a formar parte de una de las variables de la satisfacción al cliente. En el ingreso de las llamadas a la central del 9-1-1 es donde se está presentando el problema de atención propiamente de la llamada y no del incidente, aunque es claro, que esto va a influir en su atención oportuna. Esta situación se está vinculando, sobre todo, a la poca cantidad de operadores en el momento de ingreso de las llamadas y a la falta de buena disposición de atenderlas por parte de ellos como resultado, en gran medida, de la situación laboral.

Vale destacar que el problema no se da únicamente en la primera atención de la llamada, sino también a nivel de cada una de las instituciones componentes del sistema, pues “*El comportamiento social de los últimos meses muestra que el número de incidencias ha aumentado y la capacidad instalada de cada una de las instituciones que conforman el sistema es insuficiente. El impacto operativo es inmanejable y el nivel de riesgo para el Sistema nos obliga a tomar medidas de emergencia sustentadas en el interés público y la continuidad del servicio.*”<sup>12</sup>

## VIII. Llamadas no atendidas o abandonadas

La central telefónica del Sistema de Emergencia 9-1-1, cuenta actualmente con 60 canales a disposición del público, lo que permite que la llamada que ingresa no se corte en determinado lapso de tiempo, sino que quede en espera hasta tanto sea atendida por uno de los y las operadoras. Es usual que las personas usuarias del servicio, al no ser atendidas inmediatamente, abandonen la llamada o que lo hagan también por la saturación de llamadas trasladadas y entrantes a las instituciones, lo que va a influir también en el lapso de trámite de la llamada. Se cuenta con una estadística

de febrero a diciembre del 2008, la cual muestra los siguientes datos en cuanto a llamadas atendidas, el tiempo (s = segundos) en que se hizo y las llamadas abandonadas por las y los usuarios:

Tiempo	Total
0 a 10 s	1.029.995
11 a 20 s	7.670
21 a 30 s	2.219
31 a 40 s	856
41 a 50 s	442
51 a 60 s	222
61 a 120 s	231
121 a 240 s	21
Atendidas	1.041.643
Abandonos	46.363

El total de llamadas en el período en mención fue de 1.088.006 o sea que el 95,73% de las llamadas fue atendido, quedando un resto de 4,27% sin atender. Este último porcentaje, como se puede apreciar, es bajo; sin embargo, lo ideal es que esté muy cerca de cero. Es necesario tomar en cuenta que este 4,27% incluye llamadas que fueron abandonadas y que, en la gran mayoría de los casos, fueron repetidas y atendidas como corresponde, a pesar de ingresar al último lugar de la lista de llamadas, al registrarse en la central telefónica automáticamente en orden cronológico.

Esto no quiere decir que se esté justificando continuar utilizando la misma cantidad de operadores que se ha venido empleando en los últimos nueve meses, pues esta variable también tiene su peso relativo en dicha cifra, debido a que el tiempo de respuesta está asociado directamente a la cantidad de operadores en el momento de las llamadas.

Otro problema que se presenta, está relacionado con las llamadas falsas desde teléfonos públicos, que se realizan durante el día y parte de la noche (6:00 a.m. a 10:00 p.m.), situación que ocupa dos posiciones (operadores) para atenderlas durante ese horario; y el resto de la noche y madrugada una posición. Cabe señalar que la simulación de situaciones de emergencia se multa con un 25% del salario de un oficinista, pese a ello, cuando las llamadas se realizan de un teléfono fijo o de un celular, para el caso de los teléfonos públicos esto lógicamente no opera.

## IX. Llamadas mal atendidas

Las llamadas mal atendidas, en este informe, se entienden como aquellas donde la o el operador que la

<sup>12</sup> Oficio 6020-911-CS-01179-2008, suscrito por la Contralora de Servicios en fecha 30 de setiembre de 2008.

recibe la atiende de mala manera o en forma indifereente al o la usuaria.

Todo parece indicar que el problema se está presentando en la forma de atender la llamada y no en la mala aplicación de los protocolos, ya que en los casos recibidos, en todos hubo respuesta institucional, es decir, el problema es la forma en que el personal atiende las llamadas y cuya solución pareciera estar en atender el clima organizacional en que se desenvuelven las y los funcionarios que prestan servicios en esta organización.

## X. Quejas ante la Contraloría de Servicios

La Contraloría de Servicios, es la instancia institucional que facilita la comunicación entre los ciudadanos y la entidad, velando por el cumplimiento de los derechos del o la usuaria. La Contraloría de Servicios recibe consultas y detecta disfuncionalidades en la prestación de los servicios para buscar soluciones. Promueve el establecimiento de un sistema profesional de atención al usuario mediante encuestas, buzones de sugerencias, consultas al o el usuario, centros de información, entre otros.<sup>13</sup>

La Contraloría de Servicios, se constituye en una especie de filtro o pararrayos, y a ella se dirigen las y los usuarios insatisfechos por el servicio que se les ha prestado, no sólo a nivel del servicio 9-1-1 como receptor y transmisor de llamadas, sino también como Sistema de Emergencias, al recibirse además, las quejas por la forma en que fue atendida la emergencia por la misma organización o instituciones competentes enlazadas al Sistema que son, en última instancia, las prestatarias directas de los servicios requeridos.

Entre los diferentes tipos de quejas que tramita la Contraloría de Servicios, se pueden citar las siguientes:

- Por el tipo y cantidad de preguntas que realizan los operadores siguiendo los protocolos según el incidente reportado.

- Utilización de música mientras se transfiere la llamada al despachador o despachadores.
- Dilación de las unidades encargadas de atender el incidente.
- Omisión de atención del incidente por parte de una institución que debe participar también en la atención de este.

La Contraloría de Servicios se vale de los canales de grabación con que cuenta el sistema informático, para el monitoreo de las llamadas y con ello, poder realizar las investigaciones de las denuncias que recibe por parte de las y los usuarios o alguna otra persona interesada en el caso. Cuando es necesario, dichas grabaciones se documentan y es así como se analiza la forma en que fue atendida determinada llamada por el operador de la institución 9-1-1, tanto como por el despachador de la institución o instituciones conectadas. Ello ha traído conflictos en la atención de algunas emergencias entre las instituciones adscritas al Sistema 9-1-1, lo cual no debería suceder si se considera el enfoque sistémico que debe prevalecer en este tipo de servicio.

## XI. Aplicación de los protocolos de intervención

Uno de los aspectos que la Defensoría considera de importancia, tiene relación directa con el eventual incumplimiento -de algunas instituciones del Sistema de Emergencias 9-1-1- de los protocolos de atención que previamente han sido sometidos a discusión y aprobados en la Comisión Coordinadora.

Sobre este tema, el informe<sup>14</sup> presentado por la Administración del 9-1-1, indica que la mayoría de las instituciones no complementan la información que requiere un incidente

y que debe quedar documentada en los registros informáticos formales, la cual tiene validez oficial. Señala que dicha omisión afecta las estadísticas, ya que los datos quedan incompletos, sesgados y muchas veces desvinculados con la realidad.

*“Es importante tanto para la Administración, como para los funcionarios del 9-1-1, tener presente que su trabajo va más allá de la atención de un centro de llamadas. Se trata de un servicio relacionado con necesidades de las y los habitantes de todo el país, para canalizar ayuda inmediata con las instituciones que componen el Sistema de Emergencias 9-1-1, donde la actitud debe ir dirigida a adoptar una empatía especial y que caracterice al sistema como más humano y comprensivo del incidente que se plantea y de las circunstancias de la persona a quien se atiende.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

<sup>13</sup> Tomado de la página Web del Sistema de Emergencia 9-1-1 “www.911.go.cr”.

<sup>14</sup> Oficio 6020-911-DI-00797-2008, suscrito por el Director del 9-1-1 en fecha 30 de julio de 2008.

Asimismo, indica que los tiempos de respuesta de las instituciones no son reales, ya que en muchas ocasiones los despachadores institucionales registran la acción del envío del recurso luego de transcurrido algún tiempo, respecto de la realidad. Esto es confirmado por los operadores del 9-1-1, quienes al consultarles si las instituciones del sistema conocen y cumplen los protocolos de intervención, mayoritariamente reconocieron que son ampliamente conocidos y que pese a ello, no se cumplen, pues falta mayor rigurosidad en su aplicación.

No cabe duda que el informe de la Dirección General, pone en evidencia una situación lesiva para los intereses de las y los usuarios y plantea un serio cuestionamiento a la forma actual que usan las instituciones del sistema para coordinar y cumplir a cabalidad los protocolos establecidos. Las omisiones en los procedimientos y la posible manipulación de la información en evidente perjuicio de los intereses públicos, constituyen un reto de atención urgente por parte de los miembros de la Comisión Coordinadora, pues es en ese órgano colegiado donde se deben ventilar y resolver estas anomalías que presenta el Sistema y establecer las disposiciones que sean necesarias, para que en la eventualidad de demostrarse algún incumplimiento u omisión en el encadenamiento de las emergencias, se establezcan las responsabilidades contra las y los funcionarios de aquellas instituciones que hayan irrespetado sus deberes legales.

## XII. Sobre el cumplimiento de las disposiciones emanadas por la Comisión Coordinadora

Ha sido la Procuraduría General de la República en distintos dictámenes, quien ha señalado que las directrices emanadas por la Comisión Coordinadora resultan de acatamiento obligatorio para todas las instituciones que conforman el Sistema, incluido el mismo 9-1-1, ello con el fin de establecer procesos de coordinación más ágiles que aseguren la prestación de un servicio a la ciudadanía de manera eficaz.

En dicho sentido, la Procuraduría dispuso que la Comisión Coordinadora está diseñada para:

*“... obligar a los órganos y entes que lo conforman a ponerse de acuerdo, de tal forma*

*que cada uno de ellos cumpla con lo acordado y, por ende, toda acción aislada o contraria a lo establecido no es más que una actuación ilegal y, por ende, anulable y sujeta a las responsabilidades que establece la ley.*

(...)

*las directrices que emanan de este órgano resultan de acatamiento obligatorio para todos ellos, lo que implica no solo utilizar la herramienta informática que se haya acordado, sino también el introducir al sistema toda la información requerida en cada uno de los casos que se atiende”.<sup>15</sup>*

Pese a lo anterior, llama la atención lo informado por la Dirección General del 9-1-1 cuando señala<sup>16</sup> que no existe un cumplimiento cabal a los protocolos institucionales de emergencia aprobados en la Comisión, los cuales son presentados por las propias instituciones. Además, asegura que en muchos casos los despachadores no completan la información que requiere el incidente; y esta situación influye sobre aspectos de carácter legal, además de hacerlo en las estadísticas y los datos que debe llevar el Sistema.

Resulta aún más grave, cuando se reitera que se incluye información falsa en los reportes, ya que en algunos casos se hace constar que la unidad se encuentra en el lugar y el interesado no se localiza, cuando en realidad la unidad no ha sido despachada o se encuentra en otro lugar. Además, destaca que dichas inexactitudes no se rectifican en tiempo real y únicamente se pueden verificar y corregir cuando se hace una revisión; además, se incorpora información escueta en el incidente y no se detalla lo actuado por parte de la institución que responde.

Por otra parte, se reportan otras actuaciones de algunas instituciones que conforman el Sistema, las cuales podrían estar atentando contra el orden legal establecido, o bien a contrapelo de las directrices emanadas por la propia Comisión Coordinadora. Al respecto, señala la utilización de herramientas

<sup>15</sup> Dictamen C-010-2008 Procuraduría General de la República.

<sup>16</sup> Oficio 6020-911-DI-00797-2008, suscrito por el Director del 9-1-1 en fecha 30 de julio de 2008.

informáticas propias de cada institución; este es el caso del Cuerpo de Bomberos, el cual da prioridad a la atención y registro de los incidentes, con lo que se descuida la aplicación informática del Sistema.

Respecto del punto anterior, en reunión sostenida con autoridades del Cuerpo de Bomberos<sup>17</sup>, se indicó que esa institución tiene una base de datos propia que se utiliza para efectos de reclamaciones internas y trámites administrativos atinentes a su competencia; no obstante, señaló que sí se introducía la información más relevante del incidente y que con la aplicación de la nueva herramienta tecnológica del 9-1-1, la información reportada en su sistema, de igual manera y en tiempo real, sería completada en la base de datos del 9-1-1.

La Administración del 9-1-1 indicó que como parte de los incumplimientos detectados se pueden mencionar: la utilización de las líneas telefónicas del 9-1-1 para otros fines, indebido manejo de la información confidencial, la manipulación de los códigos de los incidentes y uso inadecuado de las claves de acceso de los despachadores de las instituciones; ello con el fin de obviar el requisito de capacitar al personal y su debida certificación.

Lo anterior, plantea un serio cuestionamiento sobre si existe un cumplimiento real y efectivo de las disposiciones o procedimientos que apruebe la Comisión Coordinadora; en tal sentido, pareciera que los hechos expuestos resultan graves, donde se formulan dudas sobre el funcionamiento normal del Sistema por parte de algunas instituciones y el incumplimiento en algunos casos, reiterado de los protocolos de atención con desconocimiento de lo acordado por la Comisión Coordinadora.

Al hacerse evidentes los aspectos de orden técnico que se incluyen dentro del proceso de atención de un incidente, la incorporación de información veraz y completa, la atención del evento a la mayor prontitud, el posible uso de herramientas informáticas no reconocidas, entre otras cosas; resulta necesario que la Comisión se aboque a conocer, discutir y resolver los incumplimientos de carácter técnico en la atención de emergencias y en particular a la obligatoriedad de las instituciones que conforman el Sistema sobre el correcto uso de la herramienta tecnológica.

### **XIII. Sobre la representación y estabilidad en la Comisión Coordinadora**

Si bien la ley N° 7566, en su artículo 4 exige que en la Comisión Coordinadora exista una representación de alto nivel por cada una de las instituciones que conforman el Sistema de Emergencias, lo cierto es que este requisito legal no se cumple en todos los casos, ya que si bien existen instituciones que cuentan con una representación jerárquica atinente con la importancia de las decisiones y los acuerdos que se establecen en la Comisión, también existen instituciones en las cuales su representación no es del más alto nivel.

La intención del legislador al establecer una representación calificada, da fe sobre la importancia de los temas que la Comisión debe conocer, el análisis integral sobre el funcionamiento del Sistema y la propuesta de acciones concretas para ser implementadas por la Administración del 9-1-1. La capacidad de decisión de los integrantes de la Comisión resulta fundamental en la labor que debe realizar la institución 9-1-1, por lo que debe procurarse que cada representante institucional ante esa Comisión, posea las capacidades necesarias para que en cada sesión de trabajo los acuerdos puedan ser discutidos y aprobados sin mayores dilaciones.

Debe existir claridad en que el proceso de toma de decisiones por parte de la Comisión Coordinadora, debe ser el resultado del conocimiento técnico que cada representante tenga en la materia de su institución; no obstante, este procedimiento debe ir necesariamente acompañado de las valoraciones de carácter político-institucionales que fortalezcan y posicionen a lo interno de cada institución respondedora la labor que realiza la Comisión Coordinadora. En este sentido, el trabajo de los representantes titulares resulta fundamental y, sólo de manera excepcional, la participación de los suplentes podría considerarse como válida o justificada en un órgano de trascendental importancia.

Si bien la ley le otorga a la Comisión facultades significativas de intervención sobre el funcionamiento del Sistema, pareciera que los escasos niveles de representatividad jerárquica en ese órgano colegiado hacen considerar que en la mayoría de las instituciones respondedoras no se ha dimensionado la importancia y el papel protagónico que debe tener la Comisión, por lo que el rol primordial de coordinador para la atención de las emergencias a nivel nacional, ha sido poco explotado y su intervención no ha introducido cambios esenciales en el accionar propio del 9-1-1, más allá de la aprobación del presupuesto.

<sup>17</sup> Entrevista realizada por los funcionarios Humberto Cordero Morales y Luis Alejandro Richmond Solís el 20 de marzo de 2009.



La falta de estabilidad de los representantes en la Comisión, puede constituirse en otro factor que atenta contra el buen desempeño de dicho órgano, los cambios constantes de los delegados institucionales hacen que se desaproveche el conocimiento adquirido sobre el funcionamiento del Sistema, sus fortalezas y sus debilidades, con lo cual, se desaprovechan las nociones adquiridas y en muchos casos, hasta se abandona el seguimiento de los acuerdos adoptados, con el consecuente retardo en la toma de decisiones y la eficacia en sus actuaciones.

#### **XIV. Comisión Coordinadora en el funcionamiento del Sistema de Emergencias**

La normativa que regula el funcionamiento del Sistema de Emergencias 9-1-1 y en particular de la Comisión Coordinadora, son claras al indicar que a ese cuerpo deliberativo le corresponde el señalamiento de las políticas de organización, el establecimiento de los sistemas de trabajo, así como el dictado de los procedimientos, trámites y etapas de supervisión a efecto de que las instituciones que conforman el Sistema cooperen, con calidad y eficiencia en la atención de las emergencias.

Asimismo, el Reglamento Interno de la Comisión en su artículo 4 inciso a) desarrolla estas potestades al indicar que dicho órgano podrá solicitar a quien corresponda dentro o fuera del Sistema, los estudios, informes o investigaciones que sean pertinentes para la aclaración y decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento; es decir, la Comisión podría solicitarle al Director del 9-1-1 cualquier tipo de información o estudio que fuese necesario para el mejoramiento del servicio público que se brinda.

La Defensoría considera que se encuentran íntimamente ligados la parte operacional y de organización con las funciones de administración interna que se hagan de la institución 9-1-1, a pesar de que la Ley N° 7566 le otorga a la institución 9-1-1 desconcentración máxima y personería jurídica instrumental, con lo cual su Director posee amplias potestades de administración. Lo cierto es que ello no implica que los planes institucionales deban valorarse por separado de las políticas de atención y las estrategias que la Comisión Coordinadora acuerde en su seno.

Sin embargo, dentro del actual funcionamiento, el Sistema podría presentar una falta de coordinación entre las políticas operativas definidas por la Comisión y la implementación de éstas a nivel administrativo

por parte del Director. Con la regulación actual, lo que a juicio de la Comisión podría ser una prioridad institucional para el correcto funcionamiento del Sistema, no necesariamente podría ser considerado por el Director del 9-1-1, el cual puede hacer otras valoraciones de tipo presupuestario y administrativas que no estarían a tono con la dimensión técnica aprobada por la Comisión.

Si bien la Comisión podría eventualmente, como mecanismo coercitivo, improbar el presupuesto del 9-1-1, dicho accionar no constituiría una herramienta de corte administrativo que promueva el correcto funcionamiento del Sistema, por lo que ante esta circunstancia, resulta conveniente que a lo interno de la Comisión se discuta o promueva alguna reforma funcional que origine la coordinación entre el plano técnico que dispone la Comisión y las gestiones administrativas que ejecuta el Director.

#### **XV. Dependencia o independencia administrativa**

Como ya se ha indicado, el Sistema de Emergencias 9-1-1 tiene nivel de desconcentración máximo en su relación con el ICE, ello quiere decir según la Ley General de la Administración Pública en su inciso 3 artículo 83, que el primero (ICE) además de avocar competencias del inferior (Sistema 9-1-1) y de revisar o sustituir la conducta del inferior, de oficio o a instancia de parte, el inferior se sustrae además de órdenes, instrucciones o circulares del superior. El 9-1-1 de conformidad con el artículo 8 de su ley de creación está a cargo de un Director, "... quien actuará como superior jerárquico y será nombrado por el Instituto Costarricense de Electricidad."

Además del nombramiento del Director por parte del ICE, está la prestación de servicios de la plataforma de comunicaciones al Sistema y también el ICE le brinda servicios de apoyo en materia financiera, incluyéndose aquí, presupuesto, contabilidad y tesorería; recursos humanos en cuanto al trámite de planillas y salud ocupacional y de proveeduría, en lo que respecta a la emisión y respaldo de las órdenes de compra.

Al ser la Tesorería del ICE la dependencia que gira los recursos para la ejecución del presupuesto del 9-1-1, el Director de esta última encuentra inconveniente que a final de año, esa unidad financiera fija fechas tope para el pago de compromisos adquiridos por contrataciones realizadas, lo que provoca que si no se logra realizar los pagos, éstos son trasladados para hacerlos efectivos en el presupuesto del año siguiente, lo

que les causa serios trastornos al tener que realizar modificaciones presupuestarias, para poder hacer frente a los compromisos en detrimento de los fondos de proyectos que se tenían para ejecutar ese año.

Se puede concluir, que la dependencia del 9-1-1 respecto al ICE es poca, ya que la misma es de tipo horizontal, o sea a nivel de colaboración tanto en la rama administrativa como tecnológica, principalmente respecto de la plataforma de comunicaciones y no vertical, ya que la institución 9-1-1 no recibe órdenes ni directrices de la administración superior del ICE, lo que le permite tomar sus decisiones con suficiente independencia, siendo el Director del 9-1-1 el responsable directo de que la institución tenga una gestión oportuna y de calidad.

## XVI. Contenido presupuestario

A continuación se ofrece un análisis de presupuesto de

Partidas	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia	% de Ejecución
0 Remuneraciones	1.319.791	1.195.064	124.727	91%
1 Servicios	783.813	579.350	204.463	74%
2 Materiales y suministros	240.255	38.413	201.842	16%
5 Bienes duraderos	563.667	257.593	326.074	42%
6 Transferencias corrientes	43.560	20.165	23.395	46%
Total de egresos	2.951.086	2.070.585	880.501	70%

los años 2007, 2008 y 2009, sobre todo respecto de la ejecución del presupuesto. Se brindan los datos a nivel de partida tanto en términos absolutos como relativos por cada uno de los años:

### Año 2007:

Informe de Ejecución del Presupuesto de Caja al mes de diciembre del 2007 (miles de colones)

De conformidad con los datos anteriores, la ejecución presupuestaria total en el año 2007 fue muy baja (70%), siendo la partida de Materiales y suministros la que tuvo el nivel de ejecución más bajo, producto al parecer, de haber tenido suficiente inventario el año anterior. Esto en cuanto a bienes como herramientas, productos de papel y cartón, útiles y materiales de limpieza. A ello, se suma la poca ejecución del rubro de bienes duraderos, lo mismo que el de Servicios. La baja en el primero obedece a la no adquisición de todo el equipo de transporte previsto, para el cual se contaba con un monto

de ¢255.170.000 y únicamente se gastó la suma de ¢19.423.000. En el caso del segundo, todo parece indicar que se dio una sobreestimación del gasto que lo llevó a ese 74%. Igual situación se dio con la partida de Transferencias corrientes, donde el renglón de becas a funcionarios se utilizó únicamente en un 13%, al haberse contado con ¢20.391.000 y únicamente se gastaron ¢2.737.000. Por su parte, la partida de remuneraciones, que incluye salarios, remuneraciones eventuales y cargas sociales, es la que reporta mayor ejecución, estando dentro de los márgenes normales para este tipo de gasto. Vale señalar que este rubro representó en el año 2007, el 44,72% del presupuesto institucional, con lo que para una institución como 9-1-1 un porcentaje relativamente bajo, respecto del resto de gastos de operación.

La ejecución presupuestaria del año 2008, muestra una disminución bastante grande en relación con el año 2007, al pasar de un 70% total a un 64%, con lo que se nota la disminución en el rubro de remuneraciones (75%), donde se refleja la problemática ya citada, en el sentido de la fuga de funcionarios que ocupaban puestos de operador, atraídos al parecer, por mejores salarios en los *call center* que han proliferado. Se nota además, la maniobra realizada por la Administración en el sentido de incrementar el gasto en la contratación de operadores a través de la empresa privada, donde se incrementó la partida de servicios hasta alcanzar el 92%. El renglón de Otros servicios de gestión y apoyo de ¢105.837.000 gastados en el año 2007 pasó a ¢192.072.000 en el 2008. El resto de partidas muestra una tendencia negativa con excepción de la partida Materiales y Suministros, la cual tuvo un ligero repunte, sin que se llegara a un porcentaje deseable de ejecución. Todo parece indicar que las partidas de gasto (excepto remuneraciones), se han estado inflan-

Partidas	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia	% de Ejecución
0 Remuneraciones	1.913.455	1.438.433	475.022	75%
1 Servicios	1.044.447	610.237	434.210	92%
2 Materiales y suministros	87.457	33.414	54.043	38%
5 Bienes duraderos	433.895	170.805	263.805	39%
6 Transferencias corrientes	89.540	39.473	50.067	44%
Total de egresos	3.568.794	2.292.362	1.276.432	64%

do con el fin de utilizar la totalidad del monto de ingresos proyectados, dejando de lado una correcta formulación del presupuesto basada en la planificación.

### Año 2008:

### Informe de Ejecución del Presupuesto de Caja al mes de diciembre del 2008 (miles de colones)

Partidas	Presupuesto	Ejecutado	Diferencia	% de Ejecución
0 Remuneraciones	1.740.153	311.979	1.428.174	18%
1 Servicios	1.226.450	210.361	1016.089	17%
2 Materiales y suministros	31.550	2.471	29.079	8%
5 Bienes duraderos	127.979	73.811	54.168	58%
6 Transferencias corrientes	34.003	6.576	27.427	19%
Total de egresos	3.160.135	605.198	2.554.937	19%

de las empresas y de las familias, es necesario elegir “racionalmente” qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten estos actores de la sociedad. Planificar implica entonces,

reducir el número de alternativas que se presentan en la gestión administrativa, compatibles con los medios disponibles. La planificación cierra el paso al ensayo de cualquier conducta futura; elige una determinada y descarta otras, señala inteligentemente lo que debe hacerse en el futuro y lo que no debe hacerse. De acuerdo

con lo anterior, se ha definido la programación como la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzarlos.<sup>18</sup>

### Año 2009:

#### Informe de Ejecución del Presupuesto de Caja al mes de marzo del 2009 (miles de colones)

Este cuadro muestra únicamente la ejecución de un trimestre del año 2009, donde para efectos comparativos debería agregársele una columna con una cuarta parte del presupuesto para hacerse una idea del nivel de ejecución alcanzado en el trimestre; sin embargo, el ejercicio no mostraría una tendencia certera, dado que el primer trimestre del año la ejecución en relación con los otros trimestres es la más baja, no obstante vale destacar el comportamiento de la partida Bienes duraderos, la cual ya alcanza un nivel de ejecución del 58%; y sobresalen dos renglones de gasto: Equipo y mobiliario de oficina; y Equipo y programas de cómputo, lo cual se asume, que va dirigido a fortalecer el cambio del sistema de computo, que entró a funcionar el 17 de marzo del presente año.

Es importante mencionar que el monto total del presupuesto para el presente año, o sea ₡3.160.135.000, a pesar de ser menor al del año 2008, probablemente al incorporársele el superávit de caja del año 2008 supere esa cantidad, tomando en consideración el monto de ejecución ese año. Estos recursos de superávit, de conformidad con disposiciones al respecto, se pueden utilizar únicamente en bienes de capital.

## XVII. Aspectos de Planificación

La idea principal de la planificación es la racionalidad. Este principio supone que, dada la multitud de posibilidades de acción de los individuos, del gobierno,

La planificación debe verse como un proceso estratégico que permite determinar las conveniencias e inconveniencias que se le presentan a la organización tanto a lo interno como a lo externo y aprovechar este conocimiento para trazar el objetivo u objetivos estratégicos de ésta, que le faciliten hacer realidad la visión y misión que se ha propuesto cumplir. En el caso de la institución 9-1-1 de acuerdo al Estudio de Valoración de Riesgos citado, se apuntan los siguientes objetivos específicos de la organización:

- 1.- Optimizar el uso de los recursos financieros para el logro de los objetivos.
- 2.- Garantizar un sistema de recepción, atención y transferencia de las llamadas de auxilio realizadas en situaciones de emergencia.
- 3.- Tratar integralmente el servicio al cliente por medio de capacitación preventiva para la población, campañas informativas, detección de vulnerabilidades, etc.
- 4.- Colaborar oportuna y eficientemente con las instituciones adscritas en la atención de las emergencias de la población.
- 5.- Garantizar tecnología de punta para la atención integral del servicio.
- 6.- Lograr una integración institucional para brindar un servicio de emergencia acorde a las necesidades, por

<sup>18</sup> Martner Gonzalo, Planificación y Presupuesto por Programas, 18ª edición, Editorial Siglo Veintiuno Editores, México, 1991. pág. 40.

medio de una coordinación continua y eficaz entre las instituciones involucradas en el sistema.

### 7.- Crear un programa continuo de Desarrollo Humano.

Dentro de los Riesgos de Información Financiera (RIF-01) respecto del Presupuesto y Planeamiento, se destacan los siguientes inconvenientes de la organización:

- Deficiente normativa interna para usar el presupuesto como mecanismo de planificación y control.
- Deficiente plan de compras.
- Deficientes controles para la formulación y ejecución presupuestaria.
- No existe planificación financiera estratégica.
- Falta planificación de mediano y largo plazo.

Específicamente, dentro de los Riesgos de Información Estratégica, referente al Planeamiento, se concluye que existe falta de planificación, con base en que:

- No existe una estructura formal de planificación y control.
- constantes variaciones en los planes operativos.
- se carece de proyecciones de demanda y presupuestarias.
- no existe un plan estratégico ni información actualizada para formularlo.
- el personal no es tomado en cuenta en la formulación de ideas.
- el personal desconoce las metas y su misión dentro de la organización.

El otro aspecto que según el diagnóstico anterior, no se lleva a cabo dentro del 9-1-1, es la evaluación presupuestaria, la cual resulta de gran importancia, dado que sus resultados sirven de insumo en la siguiente programación del gasto, prueba de ello es la baja ejecución presupuestaria que se ha venido dando, a pesar de la cual no se han tomado medidas para corregir tal situación. Con ello, los objetivos estratégicos mencionados queda en evidente cuestionamiento, en el sentido de sí, con los recursos utilizados, realmente se alcanzaron satisfactoriamente dichos objetivos y no se trate únicamente de buenos propósitos.

De conformidad con las anteriores consideraciones y como parte de la tramitación del Expediente N° 22058-2008, mediante oficio número 4824-2009 de fecha 19 de mayo de 2009, la Defensoría emitió una serie de recomendaciones al Director General del Sistema 9-1-1; la Comisión Coordinadora del Sistema de Emergencias 9-1-1; y al Subgerente General del ICE, en relación con los siguientes aspectos:

- *gestiones necesarias a fin de incrementar la cantidad de personal en los puestos de operadores y supervisores.*
- *revisión del horario de trabajo de los operadores y supervisores.*
- *cumplimiento sobre las recomendaciones establecidas en el Informe del Diagnóstico de la situación de la Salud Mental y Comunicación.*
- *Mala aplicación de los protocolos.*
- *Campañas de concientización sobre el buen uso del Sistema.*
- *Implementar un adecuado sistema de planificación-presupuesto.*
- *Destacar la importancia de la Comisión Coordinadora en la atención de las emergencias a nivel nacional.*
- *accionar coordinado y estructurado entre las decisiones técnicas y el modelo de gestión administrativa y su coordinación con la Comisión Coordinadora.*
- *evaluar la gestión de la Dirección del 9-1-1.*

El interés de la Defensoría de los Habitantes, al emitir estas recomendaciones se justifica al basar su análisis en la necesidad de tener claro que el servicio 911 debería estar relacionado con personal altamente capacitado para derivar su llamada a los organismos locales de emergencia médica, seguridad, bomberos, etc., siguiendo los protocolos de acción de acuerdo con las normas que rigen y sustenta su razón de ser.

Lo anterior está íntimamente relacionado con el concepto de "Seguridad Humana" y la aspiración válida de poder contar con una sociedad en equilibrio, donde el derecho al desarrollo, constituye un derecho humano inalienable. Esto en virtud de lo cual, todo ser humano pueda hacerse acreedor a todos los derechos y donde exista la posibilidad no sólo de advertir sobre las inconsistencias y los peligros, sino también contribuir a ese desarrollo y al disfrute del mismo cuando se alcanzan niveles de plenitud.

## Seguridad alimentaria y derechos humanos: caras de la misma urgencia

*“El problema mundial de alimentos no tiene su origen en una tendencia a la baja de la producción mundial, y tampoco, en realidad, en la producción de alimentos per capita (afirmaciones que con frecuencia se hacen sin ninguna prueba). Realmente es consecuencia de una demanda en progresión. Sin embargo, un problema inducido de demanda requiere igualmente una expansión rápida de la producción de alimentos, cosa que puede conseguirse a través de una mayor cooperación a escala mundial. Si bien el crecimiento de población representa sólo una parte modesta de la demanda creciente de alimentos, puede contribuir al recalentamiento del planeta y el cambio climático a largo plazo puede constituir una amenaza para la agricultura. Afortunadamente, el incremento de población se está haciendo ya más lento y existen pruebas abrumadoras de que el papel cada vez más preponderante de las mujeres (incluida la ampliación de la escolarización de las niñas) puede reducirlo aún más con gran rapidez.”*

*Amartya Sen, junio, 2008*

La Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, lo cual sin duda incluye la alimentación. El derecho a la alimentación aparece en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 25:

*“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, u otros casos de pérdida de*

*sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

Concordantemente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre en su artículo 11:

*“1. 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.*

*2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:*

*a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

*b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que*

*importan productos alimenticios como a los que los exportan.”*

El derecho humano a la alimentación es consistente con la llamada **seguridad alimentaria**, la cual existe cuando las personas tienen en todo momento acceso material y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades y preferencias alimenticias a fin de llevar una vida activa y sana<sup>1</sup>. O bien, como lo ha señalado el PNUD, en el Informe sobre Seguridad Humana (1994): “La seguridad alimentaria significa que todos, en todo momento, tienen acceso tanto físico como económico a los alimentos básicos que compran. Esto requiere no sólo que haya suficiente alimento para todos, sino también que la gente tenga acceso inmediato a los alimentos, que tengan “derecho” al alimento, ya sea porque lo cultiva, lo compra o aprovecha un sistema público de distribución de alimentos. De esta manera, la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria de la seguridad, pero no suficiente. La gente todavía puede pasar hambre incluso cuando hay bastantes alimentos, como ha ocurrido durante muchas hambrunas”.<sup>2</sup>

De esta manera, pueden distinguirse varios elementos que conforman el concepto de seguridad alimentaria:<sup>3</sup>

- **“Alimentación suficiente:** aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.
- **Adecuación:** los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado para una comunidad.
- **Sostenibilidad:** posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras.
- **Inocuidad:** los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas

etapas de la cadena alimentaria, incluyendo la manipulación genética irresponsable.

- **Respeto a las culturas:** los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos dentro de una comunidad determinada.
- **Disponibilidad:** posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.
- **Accesibilidad económica:** implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas como la educación, la recreación y la vivienda.
- **Accesibilidad física:** implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia.”

Estos elementos, a la vez que dibujan un concepto completo sobre lo que debe entenderse por seguridad alimentaria, se constituyen en una guía para la elaboración y ejecución de las políticas públicas que busquen garantizar la seguridad alimentaria para los habitantes de cualquier nación.

Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos de las diferentes organizaciones internacionales, al día de hoy no se ha logrado garantizar la seguridad alimentaria para todos los habitantes del planeta, lo cual tiene como consecuencia<sup>4</sup> “a) desnutrición y malnutrición causantes de enfermedades con resultado de millones de muertes cada año; b) medicalización masiva de la población por falta de alimentos o por exceso; c) despoblamiento del campo y hacinamiento en las ciudades; d) desarraigo, emigración, exclusión y nueva esclavitud laboral; e) destrucción ecológica, pérdida de suelo fértil y de biodiversidad agrícola, catástrofes “naturales” recurrentes, contaminación de aguas, suelos y atmósfera; f) intoxicación, enfermedades y trastornos hormonales derivados del uso de pesticidas; g) riesgo

<sup>1</sup> En: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/>

<sup>2</sup> En: [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1994\\_es\\_cap2.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_cap2.pdf)

<sup>3</sup> En: <http://www.derechoshumanosfunpro.blogspot.com> “Seguridad Alimentaria, un derecho de todos los humanos”, 2006

<sup>4</sup> <http://www.biodiversidadla.org> “¿Quiénes son los enemigos de la seguridad alimentaria?”, marzo 2009

*de epidemias humanas por la transferencia genética de enfermedades animales ...”*

En el contexto actual de riesgo en términos de seguridad alimentaria, la Defensoría de los Habitantes identificó dos problemas serios: una producción nacional insuficiente y oferta internacional restringida, y los precios altos, -generados por la fuerza de la demanda frente a una oferta insuficiente-, que no sólo afectan el costo de importación de cualquier faltante, sino que además podían inducir a que se exportara parte de la producción nacional.

Ahora, después de muchos años en los que el Gobierno aseguraba que el mercado internacional por sí solo solucionaría cualquier necesidad de abastecimiento de productos básicos, el país valora nuevamente la importancia de la producción interna de los mismos, la relevancia de la seguridad y soberanía alimentaria<sup>5</sup>, las cuales en nuestro país pasaron a un segundo plano, por apostar solo al libre mercado. Por otro lado, los países más desarrollados del mundo no sólo han apoyado sostenidamente su propia producción de granos básicos para garantizarse el autoabastecimiento o al menos buena parte de éste, además los han subsidiado y algunos, incluso, han establecido barreras no arancelarias a la exportación para garantizar el suministro de su población. Todo ello a pesar de ir contra las políticas de apertura de mercado y libre competencia que ellos mismos promueven y también, en contra de sus propios compromisos en la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la seguridad alimentaria no es solamente la existencia de un suministro nacional de alimentos suficiente y estable para abastecer a toda la población; es también garantizar el acceso efectivo de toda persona a la alimentación y para ello no es suficiente con que se disponga de abundante alimento, deben existir además, posibilidades reales de distribución y con ello,

<sup>5</sup> Soberanía Alimentaria: Es cuando una nación puede -por sí misma- satisfacer las necesidades y preferencias alimenticias con suficientes alimentos inocuos y nutritivos (ver <http://www.rlc.fao.org/prior/segaliment/>).

capacidad adquisitiva de la población para obtenerlo. Paralelamente, para garantizar efectivamente la seguridad alimentaria de todos sus habitantes, el Estado debe apoyar a los productores nacionales, especialmente los pequeños y medianos, quienes motivados por estímulos gubernamentales desde los años ochenta, dejaron de sembrar granos básicos para dedicarse a cultivos de exportación ahora deprimidos, encontrándose hoy en una difícil situación económica.

Por otra parte, una efectiva seguridad alimentaria requiere que el Estado adopte medidas que protejan al consumidor nacional contra prácticas lesivas de sus derechos, como la especulación y el acaparamiento. Por ello, la investigación realizada abarcó los siguientes aspectos:

- Las acciones que el Poder Ejecutivo había adoptado o pretendía adoptar, para garantizar el adecuado abastecimiento de alimentos básicos, cuya producción resulta insuficiente para satisfacer el mercado nacional.
- La existencia de una política de precios del Poder Ejecutivo dirigida a garantizar que el consumidor pague lo justo por los alimentos y no costos especulativos.
- La factibilidad de establecer medidas no arancelarias a las exportaciones de productos básicos necesarios para el consumo local, cuyos precios internacionales, por efectos especulativos y por la desviación hacia la producción de biocombustibles, se elevaron de manera tan significativa que se percibió una amenaza de que la producción nacional fuera exportada a fin de aprovechar esos precios en el mercado externo, agudizando el desabastecimiento local.
- Determinar si el Poder Ejecutivo había elaborado políticas y planes de acción para mitigar el impacto que tendrían la escasez y altos precios de los granos básicos que el país importaría, en el poder adquisitivo de la población de más escasos recursos y el consecuente efecto en el incremento en la pobreza.

Por otro lado, la investigación también se dirigió a analizar la posible desviación de alimentos hacia la

*“El latente riesgo mundial para la seguridad alimentaria no le es ajeno a nuestro país. La situación interna de la producción agropecuaria, afectada seriamente por los fenómenos climáticos producto del calentamiento global y el incremento marcado en el precio de los granos básicos durante el año 2008, originado en una contracción de la oferta del mercado internacional; y en general, la situación del mercado mundial de alimentos, hizo sentir en la Defensoría de los Habitantes de la República, la urgente necesidad de intervenir con el fin de garantizar a la población, que las instancias gubernamentales tomaran medidas precautorias y acciones inmediatas con el fin de garantizar el sustento de todos los habitantes del país.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2009*

producción de biocombustible. Por ello, la Defensoría se interesó en analizar si el Estado costarricense se había preparado con investigación, planificación y control para enfrentar la eventual desviación de alimentos hacia la producción de biocombustibles, desde la perspectiva del destino del alimento y del uso del suelo en zonas destinadas a la producción de granos y otros alimentos, para destinarlas a la siembra de plantas útiles para la producción de combustible. Asimismo, la Defensoría pretendió esclarecer si la posible desviación, ya sea de las zonas de producción o de los alimentos (como bien final de consumo), había generado mayor desabastecimiento nacional de productos básicos para el consumo humano y animal.

Durante el periodo de mayo del 2008 a abril del 2009, la Defensoría dio seguimiento a las acciones y proyectos del Poder Ejecutivo en los temas descritos supra y que forman parte de una política para garantizar la seguridad alimentaria de las y los habitantes de Costa Rica, para concluir con la emisión de varias recomendaciones, las cuales, además serán el punto de partida para las acciones futuras de la Defensoría, respecto de la garantía de la seguridad alimentaria y con ésta, la del derecho a la alimentación de todas las personas.

A lo largo de ese seguimiento, la Defensoría comprobó que la estrategia del Poder Ejecutivo respecto de la seguridad alimentaria de las y los habitantes se fundamentó en dos elementos: el Plan Nacional de Alimentos y la producción nacional; y las acciones estatales sobre precios y abastecimiento de alimentos. La evaluación de los alcances de ambos elementos a partir de la investigación realizada, se describe a continuación.

## I. El Plan Nacional de Alimentos:

Dos entidades son las responsables de la seguridad alimentaria en el país: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) desde la perspectiva de la producción nacional y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) en el abastecimiento y defensa de los derechos del consumidor<sup>6</sup>. Por ello, se solicitó a ambos Ministros información sobre las acciones gubernamentales implementadas en cuanto a la seguridad alimentaria del país.

Al MEIC, se le solicitó informar si ese Ministerio<sup>7</sup> “como ente responsable de las políticas de precios, abastecimiento y defensa de los derechos del con-

*sumidor, ha implementado algún plan de emergencia para contrarrestar la situación mundial del mercado de los granos básicos, tanto en lo que respecta a precios como abastecimiento, según las obligaciones que se le imponen en el artículo 33, inciso e) de la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que en cuanto a lo indicado señala:*

*“e) Estructurar una canasta básica que satisfaga, por lo menos, las necesidades de los costarricenses cuyo ingreso sea igual o inferior al salario mínimo establecido por ley y regular, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen.” También, se le solicita informar si se ha previsto la aplicación del artículo 6.-1 de la misma ley (párrafo 3º) que permite establecer mediante decreto ejecutivo licencias de exportación a los productos seleccionados cuyos mercados presenten **circunstancias anormales o desórdenes en el mercado interno o externo, debidos a fuerza mayor, caso fortuito y toda situación que genere o pueda generar un problema grave de desabastecimiento en el mercado local.**” (resaltado propio)*

En su respuesta, el Ministerio en cuestión informó que el Gobierno de la República preparó y presentó ese mes el Plan Nacional de Alimentos (adjuntó copia de la presentación de dicho documento) y señaló que se trata de un plan integral que considera tanto la disponibilidad de alimentos como la minimización del riesgo en la población más vulnerable, es solidario y articula al sector público, al privado, la cooperación internacional y las iniciativas centroamericanas en este tema. Asimismo, en su oficio de respuesta a la Defensoría, el MEIC indicó que:

*“Los objetivos del mismo son asegurar la disponibilidad de alimentos básicos, entre ellos arroz, frijoles, maíz blanco y otros productos; garantizar el acceso de alimentos a los grupos vulnerables mejorando su seguridad alimentaria y nutricional y evitar el incremento de los niveles de pobreza, ante el incremento de los precios de los productos de la canasta básica alimentaria.”*

Revisado el Plan Nacional de Alimentos, la Defensoría encontró que éste tiene como objetivo central estimular la producción nacional, específicamente para lograr alcanzar producir internamente el 80% del consumo de arroz en 2 años, el 70% del consumo de maíz blanco en 3 años y el 70% del consumo de frijol en 3 años.

Para cumplir esos objetivos, el Plan contempla varios ámbitos de acción con sendas metas, entre las

<sup>6</sup> Dado que en esta materia el ente rector es el MAG, no fue necesario consultar directamente al Consejo Nacional de Producción (CNP) dado que éste se encuentra subordinado al MAG y ejecute las directrices de éste.

<sup>7</sup> Oficio DAEC-71-2008, mayo 2008



que destacan: Seguros de cosecha, financiamiento al sector agrícola, acceso a insumos agropecuarios, apoyo a la comercialización agrícola, fortalecimiento institucional e infraestructura y reducción de la vulnerabilidad social. Según el MEIC, el Poder Ejecutivo asignó recursos económicos adicionales para el Plan de alrededor de \$36.200 millones.

Por otro lado, el MEIC también informó que recibió una solicitud de aumento del 22.84% del precio del arroz y autorizó un incremento del 19.27% que estaba por publicarse en La Gaceta, con lo cual entraría a regir hasta el mes de julio en razón que todavía había existencias a precio anterior.

En cuanto al desabastecimiento de arroz de 162.000 TM, autorizado mediante decreto para el período 2008-2009<sup>8</sup>, no se había negociado ninguna compra por parte de Conarroz, por lo que el MEIC no contaba con el costo y su efecto en el precio al consumidor.

Por su parte, la Defensoría consultó al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) sobre el cumplimiento de sus obligaciones de ley, respecto de la política del gobierno en cuanto a la producción nacional de granos básicos y cuáles acciones se habían implementado para fomentar la producción de alimentos básicos con el fin de garantizar el consumo nacional.

Lamentablemente, la respuesta de esta Institución fue muy escueta y se limitó a dar una referencia muy superficial del Plan Nacional de Alimentos y además acotó que *“El documento del Plan Nacional de Alimentos está en su fase final de elaboración; solamente está pendiente la integración de la información solicitada a las regiones, proceso que concluirá en los próximos días. Posteriormente procederé a remitirle copia del documento”*

Es importante destacar que son muchas las entidades públicas involucradas en el desarrollo del Plan

Nacional de Alimentos, cuya coordinación quedó a cargo del señor Ministro de Agricultura, Ing. Javier Flores Galarza, probablemente por ser ese Ministerio el que tiene el mayor peso del mismo, seguido por el Ministerio de Economía; el primero encargado de la producción y el segundo, del abastecimiento y los precios.

*“(…) ante algunas situaciones que demostraban el riesgo potencial para la seguridad alimentaria nacional, tales como alteraciones climáticas, la sequía en la Zona Norte (del mes de mayo del 2008) y la inminente crisis internacional alimentaria provocada en parte por la utilización de granos en la producción de combustibles, la Defensoría se abocó a investigar qué políticas y planes de emergencia estaba implementado el Gobierno para fomentar la producción nacional, apoyar a los productores con dificultades provocadas cuestiones climáticas (sequía, disponibilidad de agua y otros insumos) y evitar la fuga de la producción nacional de aquellos productos cuya oferta se había contraído en el mercado mundial y que aunque su producción era insuficiente para abastecer el mercado local, se corría el riesgo de que también se exportara la poca producción interna, agudizando el riesgo de desabastecimiento nacional.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2009*

Finalmente, cabe aquí destacar el costo de este Plan, que según los datos brindados por el MEIC, se financiaría con fondos provenientes de presupuestos extraordinarios, superávit de instituciones como el INS, el levantamiento de topes presupuestarios del IDA, el Servicio Nacional de Salud Animal y el Servicio Fitosanitario del Estado, Fondos para SENARA, de la Comisión de Emergencias, más becas, más subsidios directos del IMAS, aumento en pensiones, etc., sin embargo, ninguna institución informó claramente sobre su ejecución, si se concretó o no

la inversión y cómo. Este es el origen de algunas de las recomendaciones hechas en su momento por la Defensoría.

## II. Precios y Abastecimiento de Alimentos

En el mes de agosto del 2008, a través de los medios de prensa, siguió llegando información al país relativa a que importantes países productores de granos básicos estaban imponiendo barreras no arancelarias a la exportación de los mismos, esto a raíz de la contracción de la oferta en el mercado mundial y el alza en los precios provocada por las fuerzas del mercado. De nuevo, la Defensoría detecta una amenaza a la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación de las y los habitantes.

Ante esta situación, en agosto 2008, la Defensoría de los Habitantes de la República, volvió a preguntar al Ministro de Economía, Industria y Comercio, como ente responsable de las políticas de precios, abastecimiento y defensa de los derechos del consumidor, si había implementado algún plan de emergencia para contrarrestar la situación mundial del mercado de los granos básicos, tanto en lo que respecta a precios como abastecimiento, según las obligaciones que se

<sup>8</sup> Corresponde al MEIC determinar y autorizar la cantidad a importar por desabastecimiento con un arancel reducido o exento, mediante decreto ejecutivo.

le imponen en el artículo 33 inciso e) de la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que en cuanto a lo indicado señala:

*“e) Estructurar una canasta básica que satisfaga, por lo menos, las necesidades de los costarricenses cuyo ingreso sea igual o inferior al salario mínimo establecido por ley y **regular**, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen.”*

Valga señalar que los granos básicos se encuentran incorporados en la Canasta Básica Moderna, creada mediante decreto ejecutivo N° 24852-MEIC del 13 de diciembre de 1995 y por ello, se esperaban acciones por parte del Ministerio de Economía, encaminadas a regular un mercado que hacía peligrar el bienestar de la población nacional.

La Defensoría, entonces, también hizo mención de la facultad que la misma Ley #7472 le confiere a la Administración para regular las importaciones y las exportaciones y le solicitó al MEIC nuevamente, informar si ese Ministerio había previsto la aplicación del artículo 6.-1 de la misma ley (párrafo 3º) que permite establecer mediante decreto ejecutivo, licencias de exportación a los productos seleccionados cuyos mercados presenten circunstancias anormales o desórdenes en el mercado interno o externo, debidos a fuerza mayor, caso fortuito y toda situación que genere o pueda generar un problema grave de desabastecimiento en el mercado local. Para mayor claridad, la Defensoría le transcribió el artículo en cuestión:

*“Artículo 6...*

***La Administración Pública puede establecer, excepcionalmente, mediante Decreto Ejecutivo y previa recomendación favorable de la Comisión para promover la competencia, licencias de importación y exportación. Esta medida se propone restringir el comercio de productos específicos, cuando existan circunstancias anormales o desórdenes en el mercado interno o externo, debidos a fuerza mayor, caso fortuito y toda situación que genere o pueda generar un problema grave e desabastecimiento en el mercado local (...)***

Asimismo, se le solicitó, por segunda vez (en la primera solicitud el MEIC omitió referirse al tema), informar cuál era la posición de ese Ministerio con respecto a la aplicación del artículo 6 de la ley 7472 de Promoción

de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que permite establecer licencias de exportación a los productos cuyos mercados presenten circunstancias anormales en el mercado interno o externo y toda situación que genere o pueda generar un problema grave de desabastecimiento en el mercado local, como en el caso de los granos básicos.

También se le pidió informar sobre las acciones ejecutadas por el MEIC para garantizar el adecuado abastecimiento de toda la población respecto de los bienes que conforman la Canasta Básica Moderna.

El Ministerio de Economía respondió indicando que para garantizar el adecuado abastecimiento de granos básicos, el Gobierno de la República presentó como política pública el Plan Nacional de Alimentos, arriba descrito, con medidas de corto plazo para contrarrestar, una eventual crisis tanto en los precios como en el abastecimiento de los granos de consumo básico de la población nacional y en cuanto a incrementar el abastecimiento nacional de granos básicos y otros alimentos.

También, el MEIC indicó que por no existir en ese momento, según sus estudios técnicos, una situación que lo ameritara, ese Despacho no consideraba necesario aplicar las medidas de excepción estipuladas en el artículo 6 de la Ley 7472. Agregaba que por el contrario, en los casos de frijoles y arroz, el Poder Ejecutivo había facilitado el óptimo abastecimiento interno y los mejores precios al consumidor mediante reducciones arancelarias, coadyuvando a que las importaciones de arroz, por ejemplo, se hicieran al menor precio posible.

Con respecto a los precios de la canasta básica, informó que el MEIC realizaba verificaciones de mercado para darle seguimiento a la calidad y al comportamiento de los precios de los bienes y servicios. De forma tal que, en caso de que se detecte algún tipo de anomalía en términos de abastecimiento y competitividad, o se demuestre la incidencia negativa en el índice de precios al consumidor, ese Despacho tomaría las medidas pertinentes, según sus facultades legales.

En el mismo mes de agosto 2008, la Defensoría consideró oportuno conocer el estado de avance del Plan Nacional de Alimentos y decidió dirigirse al Ministro de Agricultura y Ganadería (MAG) como responsable de la ejecución del mismo. Esa entidad respondió adjuntando un informe oficial de avance, elaborado por la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Alimentos, al cual la Defensoría hizo las siguientes observaciones, desde la perspectiva de los elementos de la seguridad alimentaria:

- En dicho informe se analizan los precios internacionales de los granos básicos y el efecto en el Índice de Precios al Consumidor (IPC), para luego exponer las metas en cuanto a áreas de cultivo por producto para productos independientes y para los asentamientos campesinos del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Del análisis de la información suministrada se extrajo el cuadro siguiente -donde se evidencian algunas inconsistencias en los datos aportados- lo cual impidió a la Defensoría realizar un análisis adecuado con respecto al avance del Plan Nacional de Alimentos:

Áreas de Cultivo actuales y propuestas 2008		
	Sembrado	Propuesta
Arroz		
Cuadro 5*	47.252,00	68.797,00
Cuadro 7**	43.904,00	58.025,00
Maíz		
Cuadro 5*	7.874,00	16.575,00
Cuadro 7**	8.863,00	10.774,00
Frijol		
Cuadro 5*	14.979,00	37.561,00
Cuadro 7**	3.416,00	22.506,00
* actual no se indica cuándo.		
** A julio 2008, no se indica si es año arrocerero ó calendario y si la producción es de un año o de 6 meses.		
Fuente: Informe de avance de la Secretaría Técnica, julio 2008		

- Los datos utilizados en el cuadro 5 del informe de la Secretaría Técnica no concuerdan con los del cuadro 7 del mismo, al igual que las cifras relativas al avance porcentual en las metas de áreas sembradas para maíz y frijol, tampoco concuerdan con los datos del cuadro 7. Además, el área sembrada que se utiliza para medir el avance en el logro de la meta incluye el área que siempre se ha sembrado por lo que no mide el avance, que sería representado sólo por las nuevas áreas sembradas.
- Por otro lado, al utilizar el término “actual” contenido en uno de los cuadros que ofrece el informe del MAG, no se indica a qué corresponde

en el tiempo, si es año arrocerero, año calendario o sólo 6 meses, ya que el informe se hizo en julio del 2008.

Al respecto, la Defensoría consideró que ya había transcurrido tiempo suficiente para que se tuviera información más exacta y que además ese Ministerio podía estar en condiciones de informar con más detalle sobre los avances en otros puntos del Plan Nacional de Alimentos, bajo su dirección. Por ello, en marzo del 2009 se le solicitó, informar con detalle sobre el avance de los mismos, así como referirse a las inconsistencias señaladas supra.

Adicionalmente, en el mismo oficio, el 2 de marzo de 2009, el entonces Ministro de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Roberto Dobles, declaró al diario La República<sup>9</sup> que:

*“El Programa Nacional de Biocombustibles no compite con las necesidades alimentarias. Se ha valorado la disponibilidad de tierras, precisamente para garantizar que no se presente competencia entre energía y alimentos. Costa Rica cuenta con suficientes áreas aptas para producir biocombustibles sin impactar las otras actividades.”*

Por ello, la Defensoría solicitó al MAG referirse al tema y le indicó que si el Gobierno contaba con un estudio que confirmara o descartara las afirmaciones del señor ex ministro de Ambiente y Energía y que aportara un ejemplar del mismo. El Ministerio de Agricultura y Ganadería contestó a la Defensoría, mediante oficio de finales de marzo de 2009 y adjuntó el informe de avance del Plan Nacional de Alimentos al 31 de diciembre de 2008.

Una vez revisado el informe, la Defensoría observó el esfuerzo realizado a el nivel nacional para mejorar el apoyo a la producción de granos básicos y otros alimentos como tubérculos, mediante soporte económico, la capacitación y la asesoría tecnológica en la producción de semillas y de los granos y tubérculos. También, según el informe citado, se estaba haciendo una gran inversión en infraestructura de soporte a la producción, su almacenamiento y comercialización, así como ayuda para los campesinos en estado de pobreza. Sin embargo, aún no se aportan números concretos sobre los resultados, probablemente porque muchos de los proyectos están en fase de desarrollo, pre-inversiones o inversiones recientes, lo que impide cuantificar los resultados.

<sup>9</sup> La República, 2 de marzo, página 14

Por otra parte, el MAG aclaró que el Plan Nacional de Alimentos tuvo que ajustar las metas propuestas inicialmente en razón de que los recursos gestionados de manera extraordinaria para su ejecución, ingresaron a finales de agosto, por lo que muchos de estos recursos se comprometieron para ser ejecutados durante el 2009. También se tuvo un problema importante para el cultivo de granos básicos y fue la carencia de semilla certificada en el mercado nacional por lo que no se logró la meta propuesta en cuanto al área sembrada.

En relación con los recursos que serían ejecutados durante el año 2009, la Defensoría considera de suma importancia dar seguimiento a estas inversiones, con el fin de verificar que los recursos sean debidamente canalizados para que rindan los frutos esperados. Este el origen de otras de las recomendaciones emitidas en el informe final remitido a las entidades responsables del Plan Nacional de Alimentos.

Respecto de las acciones para evitar el incremento en los niveles de pobreza, el Mag informó que de las 16.000 familias programadas, se han favorecido 9.699 hogares en condición de pobreza (61% de la meta), con una ayuda económica de \$50.000 destinados principalmente a la compra de alimentos y útiles escolares. También, el Fondo Nacional de Becas dio subsidios a niños y niñas de preescolar y primaria por \$2.838 millones, aunque no se indica el número de niños favorecidos y los CEN-CINAI iniciaron un plan piloto en dos centros para ampliar la cobertura de los servicios a escolares de entre 7 y 13 años, mientras que con la modalidad extramuros, se distribuye leche a 90.000 beneficiarios y de alimentos a 4.895 familias de escasos recursos.

En el año 2008 se construyeron siete CEN-CINAI y se tienen listas las licitaciones para reparar, remodelar y/o construir 500 centros a partir de 2009.

Sobre esta información aportada por el MAG, la Defensoría debe hacer la salvedad de que no se aportaron las cifras anteriores a la puesta en marcha del PNA, por lo que en realidad resultó imposible medir el avance real del plan, aunque, como bien aclaró el Ministerio de Agricultura, el inicio efectivo del plan fue tardío en razón de los atrasos en el desembolso de los recursos económicos.

No obstante, pareciera que existe una verdadera intención de mejorar la producción de los alimentos básicos indicados independientemente de los precios y la oferta del mercado internacional, así como de mejorar las condiciones de vida de los agricultores, mediante *“el fortalecimiento de la agricultura y mediante el impulso de una nueva agricultura familiar con el desarrollo de*

*finca integrales, utilizando buenas prácticas agrícolas (BPA) y buenas prácticas de manufactura (BPM)”*.

Para lograr el propósito indicado, *“se ha dado un fuerte impulso al fortalecimiento de los servicios de apoyo institucionales, en toda la cadena productiva de los alimentos básicos, de tal forma que se están impulsando programas de producción de semillas, investigación y transferencia de tecnología, capacitación y asistencia técnica, comercialización, calidad e inocuidad, riego y drenaje, caminos rurales, asentamientos campesinos, plantas de almacenamiento, secado y distribución de alimentos, servicios de laboratorio y mejoras en estaciones experimentales, entre otras cosas”* indicó el MAG.

Respecto del Programa Nacional de Biocombustibles, el MAG informó que ha articulado con el MINAET la formulación del mismo y que la estrategia es equilibrar la producción de alimentos y energía, en un esfuerzo por reducir la dependencia de los combustibles fósiles, aún cuando las condiciones de los precios de éstos últimos hayan cambiado.

El Ministerio de Agricultura indicó que la estrategia por implementar *“brindará especial énfasis a la producción de cultivos para biodiesel (palma, higuera y tempate) y a la producción de etanol (caña, yuca amarga y sorgo blanco) priorizando la producción en aquellas zonas de menor desarrollo humano; en suelos que permitan su recuperación por estar erosionados y que no compiten con el uso agrícola; incorporando los asentamientos del IDA como una alternativa más para el mejoramiento de los niveles de vida para las familias campesinas. Se pretende, además, aprovechar los excedentes de caña de azúcar y aceite de palma (...)”*

Por lo anterior al momento de elaborar el presente Informe Anual, la Defensoría considera que si se cumplen los propósitos mencionados, particularmente, si se evita que la producción de biocombustibles compita con la producción de alimentos, el balance de los resultados del programa puede resultar positivo, así que se dará seguimiento a este asunto para verificar el cumplimiento de los parámetros propuestos.

### **III. Reducción de precios de la canasta básica**

Como se dijo páginas atrás, uno de los elementos esenciales de la seguridad alimentaria es que todos los habitantes, independientemente de su condición económica, tengan acceso efectivo a los alimentos. Por ello a inicios del 2009, la Defensoría de los

Habitantes, recibió con suma complacencia la noticia sobre la pretensión del Ministro de Economía, Industria y Comercio de lograr -como en justicia corresponde- que se bajaran los precios de productos de la canasta básica como el pan, las pastas, el arroz y la leche entre otros, como consecuencia de la baja en los precios internacionales de los principales insumos de esas industrias.

De esa forma se haría efectiva la promesa del Gobierno en el sentido de que cuando esas rebajas en los mercados internacionales ocurrieran y llegaran a los industriales nacionales -gracias a la apertura comercial y la rebaja arancelaria- el beneficio también llegaría al consumidor.

Sin embargo, pocos días después, a través de los medios de comunicación, los representantes de la industria alimentaria (CACIA), hicieron pública su negativa a acatar la petición del Ministerio de Economía, Industria y Comercio alegando que otros costos de producción les habían aumentado. Incluso, el presidente de esa asociación se manifestó en contra de la intervención del MEIC en el mercado. A la Defensoría le preocupó tal situación, ya que el aumento resulta casi automático y generalmente significativo cuando a los industriales les suben sus costos; pero en el caso inverso, la rebaja, o se da tardíamente o no se da del todo. Por ello y en vista de que los precios se habían tornado desproporcionados e injustificados y no reflejaban la realidad de los factores económicos, la Defensoría consideró que la regulación se hacía necesaria para lograr que el trato sea justo en uno y otro sentido.

Debe tomarse en cuenta que los derechos del consumidor están consagrados en el artículo 46 de la Constitución Política y entre éstos están la protección de sus intereses económicos y recibir un trato equitativo. Veamos:

*“Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e **intereses económicos**, a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un **trato equitativo**.” (el resaltado es nuestro)*

También la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, se ocupa de los derechos del consumidor y en el artículo 32 se establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 32.- Derechos del consumidor.**

*Sin perjuicio de lo establecido en tratados, convenciones internacionales de las que Costa Rica sea parte, legislación interna ordinaria, reglamentos, principios generales de derecho, usos y costumbres, **son derechos fundamentales e irrenunciables del consumidor**, los siguientes:*

*a) La protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.*

**b) La protección de sus legítimos intereses económicos y sociales.**

*c) El acceso a una información, veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio.*

*d) La educación y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de escogencia y la igualdad en la contratación.*

*e) La protección administrativa y judicial contra la publicidad engañosa, las prácticas y las cláusulas abusivas, así como los métodos comerciales desleales o que restrinjan la libre elección.*

*f) Mecanismos efectivos de acceso para la tutela administrativa y judicial de sus derechos e intereses legítimos, que conduzcan a prevenir adecuadamente, sancionar y reparar con prontitud la lesión de estos, según corresponda.*

*g) Recibir el apoyo del Estado para formar grupos y organizaciones de consumidores y la oportunidad de que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afecten.” (Resaltado propio)*

Por otra parte, en el artículo 33 de la ley 7472, se establece claramente que es función esencial del Estado estructurar una canasta básica y regularla cuando lo considere necesario:

**“ARTÍCULO 33.- Funciones del Poder Ejecutivo.**

*En los términos establecidos en la presente Ley, son funciones esenciales del Estado las siguientes (...)*

**e) Estructurar una canasta básica que satisfaga, por lo menos, las necesidades de los costarricenses cuyo ingreso sea igual o inferior al salario mínimo establecido por ley y regular, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen.”**  
(Resaltado propio)

En razón de la urgencia de brindar protección a los consumidores y en vista de la reticencia de los industriales de acatar las recomendaciones del MEIC con respecto a la reducción de precios al consumidor de los productos importados o sus derivados (que han tenido una reducción significativa en los precios de importación), la Defensoría remitió al Ministro de Economía, Industria y Comercio en enero 2009, una solicitud de información sobre los mecanismos que aplicaría para hacer efectivas las rebajas que ya determinó como necesarias; así como para controlar su observancia por parte de quienes comercian en todas las fases de la cadena.

El Ministerio de Economía respondió a inicios de febrero, indicando que los mecanismos aplicados por el MEIC para hacer efectivas las rebajas anunciadas y controlar su observancia por parte de quienes ejercen el comercio son:

- a.- La vigilancia y *“la mediata intervención del MEIC en el mercado de los productos y subproductos de la harina, con lo que se logró una reducción del precio de la harina de panificación del 30% de julio 2008 a febrero 2009.”*
- b.- El MEIC *“convocó a una reunión a todos los panificadores y se les mostraron los resultados de un estudio que estima que el precio del pan debe también reducirse. En vista de que los panificadores estuvieron de acuerdo con los resultados del estudio ya han iniciado los anuncios de reducción de precios al consumidor del baguette y las manitas.”*
- c.- Con respecto a los frijoles, indicó el MEIC que se conformó una comisión interinstitucional (MEIC-MAG-CNP) para dar respuesta a los problemas del mercado frijolero y para lograr que los empacadores compren frijoles de la cosecha nacional que tiene precio superior al importado, se redactó un proyecto de Ley, con una *“cláusula de desempeño”*, que consiste en que en la misma proporción

que los empacadores compren frijoles de la cosecha nacional, en esa misma proporción tendrán derecho o cuota de importación.

Las compras de producto nacional se harían con base en un precio sugerido por el MEIC, producto de correr el modelo de costos de producción agrícola del frijol que ya está siendo desarrollado.

Por otra parte, para evitar importaciones muy grandes que superen el desabastecimiento a precios muy bajos, con arancel reducido y que ello no solo desplace la producción nacional sino que afecte la calidad del producto para el consumidor, se pretende establecer un arancel un poco más bajo, pero permanente, que impida importaciones masivas. Este arancel será determinado por una comisión (MEIC-COMEX-MAG), que buscaría la protección de la producción nacional, sin promover la conformación de grandes inventarios, ni precios inadecuados para el consumidor. Igual procedimiento se seguiría con la papa, cebolla y maíz blanco.

*“Más allá de estas conclusiones y recomendaciones puntuales, la Defensoría considera que si bien los planes descritos por ambos Ministerios resultan adecuados para atender los cuatro pilares descritos, será solo con el paso del tiempo que se visualizarán las bondades y éxitos de lo propuesto.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2009*

En cuanto al arroz y en vista de que el precio internacional estaba más bajo que el nacional, se hizo un cálculo de promedio ponderado basado en la disponibilidad y precio de arroz nacional y la disponibilidad y costo del importado, para que el mismo fuera más favorable al consumidor.

Al respecto, la Defensoría considera y así lo ha manifestado, que este tipo de acciones no puede darse de una manera aislada cada vez que exista alguna particularidad en el mercado; debe establecerse un sistema permanente, comparativo y continuo de monitoreo y evaluación de los productos de la canasta básica.

#### **IV. Una estrategia de cuatro pilares: necesidad de evaluación y monitoreo**

Una vez concluida la investigación, vale rescatar que desde la perspectiva de los derechos humanos, la Defensoría considera que el derecho humano a la alimentación se traduce, a la hora de elaborar políticas públicas para su realización, en la necesidad de diseñar una estrategia de al menos cuatro pilares que garanticen a toda la población su seguridad alimentaria. Esto implica que el Estado, como principal garante de ese derecho sin exclusión, debe diseñar políticas que

al menos apunten hacia una alimentación suficiente, adecuada, sostenible, inocua, con apego y respeto a la cultura del país, disponible en forma generalizada y con accesibilidad económica y física.

El primer pilar está constituido por todas esas acciones dirigidas a garantizar a las y los habitantes que en todo momento y circunstancia podrán tener a su alcance alimentos nutritivos, sin distingo social o geográfico.

El segundo pilar está relacionado con la necesidad de acciones para la reactivación efectiva del sector agrícola nacional con al menos los siguientes objetivos:

- Reducir la dependencia del abastecimiento nacional de alimentos del mercado internacional, como una forma de reducir, a la vez, el impacto de las crisis internacionales y el riesgo de desabastecimiento de alimentos para la población.
- Incentivar el uso de las tierras con aptitud agrícola para la producción de alimentos para el mercado nacional, antes que usos alternativos como la urbanización o el cultivo de materia prima para biocombustibles, así como mantener la población rural en sus zonas de arraigo cultural y evitar su desplazamiento a zonas urbanas en condiciones de pobreza y marginalidad.
- Reconstruir el desmantelado sector agrícola nacional con miras un futuro abastecimiento, ojalá autosuficiente, de alimentos.

El tercer pilar está dirigido a las políticas públicas y estrategias de protección al consumidor, para evitar o corregir fallas del mercado tales como la especulación, el acaparamiento y las tendencias a impedir que los beneficios de eventuales ventajas en materia de precios internacionales de productos de consumo básico y generalizado sean aprovechadas por importadores y distribuidores, sin llegar a traducirse en precios más bajos al consumidor.

El cuarto pilar se refiere a las políticas públicas de atención de la pobreza y a aquellas acciones específicas que realice el Estado, para garantizar que los sectores sociablemente más vulnerables puedan tener acceso a una adecuada alimentación.

Ahora bien, no basta con diseñar políticas y estrategias ambiciosas que a nivel de planificación y teoría parecen cubrir todos los ámbitos en que el Estado debe estar actuando para garantizar la seguridad alimentaria de la población. Se requiere un adecuado seguimiento y monitoreo de la ejecución de esas políticas y estrategias para que, conforme vaya avanzado el tiempo, se pueda evaluar si lo realizado efectivamente esté cum-

pliendo con sus objetivos, o sí más bien, es necesario modificar lo inicialmente planteado.

Al concluir la investigación fueron varias las conclusiones a las que la Defensoría llegó:

a.- Si lo indicado por el Ministerio de Agricultura con respecto al Plan Nacional del Alimentos se concreta, la Defensoría consideraría que el rumbo es el apropiado y que se va por buen camino. No obstante, hoy al considerar los atrasos en la tramitación de los fondos necesarios, es aún pronto para medir resultados importantes. Por ello, hacia el final del año, se impondrá realizar una nueva evaluación del avance y los logros del Plan Nacional de Alimentos.

En razón de lo anterior, se recomendó al MAG diseñar un sistema de monitoreo y evaluación, para que se pueda medir efectivamente la evolución de cada uno de los ítem del Plan Nacional de Alimentos.

b.- Respecto del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, se consideró que podría ser más proactivo, profundizar en sus investigaciones para determinar fehacientemente si existe o no abuso en detrimento de las y los consumidores, en cuanto a las utilidades obtenidas en la comercialización de los productos de la Canasta Básica, como le obliga la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Por lo tanto, se recomendó al MEIC considerar en sus investigaciones todos los productos que comprenden la canasta básica y que sea ese Ministerio el que haga estudios detallados para determinar si las utilidades que obtiene cada eslabón de la cadena de comercialización son abusivas o no; y de serlo pedir a los industriales y comerciantes no sólo que bajen precios, en lo que ellos tengan a bien, sino cerciorarse de que la rebaja corresponda a lo que en justicia corresponde. Para todo esto se le recomienda también desarrollar un sistema permanente de monitoreo y evaluación.

c.- En vista de que los recursos gestionados para el PNA de manera extraordinaria, ingresaron a finales de agosto -por ello muchos de estos recursos se comprometieron para ejecución en el 2009- la Defensoría considera de suma importancia dar seguimiento a estas inversiones, con el fin de verificar que los recursos sean debidamente canalizados para que rindan los frutos esperados. Para ello, recomendó al Ministerio de Agricultura llevar las estadísticas y controles necesarios que permitan no sólo la verificación del gasto, sino también la cuantificación de los resultados.

Por ello, para la Defensoría de los Habitantes éste no es el final, sino el comienzo de una investigación más amplia y con un horizonte de mediano plazo para dar seguimiento continuo y permanente a la ejecución de los planes descritos por el Poder Ejecutivo. Este tipo de intervención de la Defensoría permitirá evaluar periódicamente los avances y logros alcanzados; además del grado de vulnerabilidad en el que se encuentre el derecho de todos los y las habitantes a la alimentación y qué tan consistente es la garantía de la seguridad alimentaria para toda la población sin exclusiones.



# La protección integral de los niños, niñas y adolescentes ante el flagelo de la adicción a las drogas: una prioridad de la seguridad humana

*“Muchas veces se cae en estas miradas, cuando no se busca conocer y comprender a la infancia y la adolescencia, sino controlarla; cuando se culpabiliza fuertemente a la familia y no se abre la mirada a las multicausalidades que se desencadenan de un sistema excluyente y violento; cuando pretenden tapar y acallar los conflictos propios de las etapas de la niñez y la adolescencia”*

*Chaves Jimena, La intervención social en niñez, adolescencia y familia, [http://www.portalcosta.com.ar/margen/curso8-5/ej3\\_chaves.doc](http://www.portalcosta.com.ar/margen/curso8-5/ej3_chaves.doc)*

## I. Introducción

Mediante la adopción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), en el año 1990, Costa Rica se sumó con entusiasmo al concierto de naciones que decretaron, ante la comunidad internacional y nacional, el firme compromiso de asumir la Protección Integral de los niños, niñas y adolescentes como un **pilar fundamental** en la construcción de la sociedad y del reconocimiento de las personas menores de edad como sujetos de derechos. Además del contenido ético de esta proclama, este compromiso significa para los Estados la obligación ineludible de promover, garantizar y proteger los derechos de los niños, niñas y adolescentes a partir de cuatro principios fundamentales: el principio de no discriminación, el principio del interés superior del niño, el principio de participación y el derecho a la vida, al desarrollo y la supervivencia.

La protección integral de la persona menor de edad, reconoce la condición de desarrollo en que ésta se encuentra y demanda la acción clara y firme del Estado y la sociedad, en procura de garantizar su dignidad y el desarrollo de sus potencialidades mediante la disposición de oportunidades para todos los niños, niñas y adolescentes por igual; y conforme con sus particularidades y necesidades propias.

Esta responsabilidad estatal conlleva tanto una adecuación de la normativa nacional al nuevo paradigma, como la construcción de un sistema de protección integral que armonice dicha normativa con la institucionalidad, la articulación de los sectores, la participación de los niños, niñas y adolescentes, la consideración de las amenazas existentes, los recursos, las metas del país y el efectivo cumplimiento de los derechos de esta población. No se trata de una tarea sencilla; sin embargo, conforme con la CDN, los Estados deben empeñar sus mayores esfuerzos, incluso de orden presupuestario, para atender esta obligación.

En el marco de sus competencias, la Defensoría de los Habitantes conoce e interviene en aquellas situaciones en las cuales se violentan los derechos de esta población sea por acción, omisión o resultado por parte de las instituciones públicas responsables de garantizar esa protección integral. Distinta y de diversa naturaleza es la forma en que se manifiestan estas violaciones, considerando que el común denominador es el estado de vulnerabilidad en que se encuentra la persona menor de edad y la vejación a su dignidad como persona. Adicionalmente, casi dos décadas después de haberse ratificado la CDN, aún persiste, particularmente en

la práctica, la valoración del niño, niña y adolescente como objeto de protección, así como la discriminación en el abordaje de sus necesidades, mediante la repetición y afianzamiento de estereotipos que llegan incluso a la criminalización de sus conductas, simplemente por ser expresión de su identidad.

Uno de los ámbitos que presenta una línea divisoria muy tenue entre el abordaje de la protección integral y el modelo tutelar, es en el campo de la adicción a sustancias psicoactivas. Se trata de un problema social e individual ya de por sí complejo, que adquiere una connotación especial cuando afecta a las personas menores de edad. Manifiesta, sin lugar a dudas, las fallas del sistema y la desprotección de la que son sujetos y, por lo tanto, se trata de una violación a sus derechos humanos.

El problema de las drogas es un fenómeno mundial con claros alcances individuales, familiares, comunitarios y sociales. Su abordaje es muy complejo, y de igual naturaleza son las acciones para su intervención. Las situaciones de vulnerabilidad particular que vive la persona menor de edad, la vinculación individual del sujeto con las sustancias psicoactivas y la capacidad de contención, la generación de la adicción o dependencia, el impacto en lo particular, familiar y social, la respuesta estatal y comunitaria, el mercado de la oferta y la demanda, la participación del crimen organizado, la intervención del sistema de Administración de Justicia y el poder de la policía, entre otros, son algunos de los ámbitos que requieren ser tomados en consideración para una adecuada atención del tema.

La Defensoría de los Habitantes ha considerado de suma relevancia abordar la situación de la niñez y la adolescencia ante esta amenaza, enfatizando particularmente la capacidad de respuesta del aparato institucional y del sistema de protección integral de la niñez y la adolescencia, para garantizar una efectiva protección, particularmente, a la población que ya se encuentra expuesta a este peligro.

Desde la referencia de casos por parte de centros educativos y de salud que entran en contacto con niños, niñas y adolescentes en riesgo de adicción o ya adictos/as, casos planteados por familiares, situaciones conocidas por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el reporte cotidiano de los medios de comunicación, así como lo que se observa y se vive en las calles, es clara la importancia del asunto, atendiendo tanto a la dimensión del problema en número de personas menores de edad afectadas como en las consecuencias y repercusiones que éste tiene sobre ellas, incluyendo las derivadas de la falta de intervención oportuna y adecuada para su atención por parte de las instancias públicas y privadas responsables y la tendencia a la criminalización de la conducta, como única respuesta constante y articulada ante el problema.

Desde la perspectiva de la Seguridad Humana, entendida como la garantía de protección de la Dignidad Humana por medio de la satisfacción de los derechos y las necesidades para el pleno desarrollo como persona; la niñez y la adolescencia víctimas de este flagelo demandan, de manera ineludible, la intervención inmediata e integral, con un enfoque de derechos. El Estado debe proveer a esta población de los recursos (técnicos, humanos y materiales) necesarios para superar la situación

de vulnerabilidad y vejación de derechos que representa la adicción a las sustancias psicoactivas y, por ende, está llamado a implementar todas las acciones normativas, administrativas, judiciales y presupuestarias necesarias para atenderlo.

Cabe destacar que tan sólo en el año 2008, alrededor de 980 personas menores de edad fueron atendidas por el Departamento de Atención Inmediata del PANI, mediante un programa de atención en calle que cubre el Gran Área Metropolitana. La mayor parte de estos niños, niñas y adolescentes se encuentran en situación de riesgo, sea por el consumo de drogas o la explotación sexual comercial, condiciones usualmente en íntima asociación, sin que se haya podido alcanzar un abordaje plenamente efectivo que los coloque en

*“La sociedad contemporánea, con todo y los avances que representa para el ser humano, se caracteriza por una particular tendencia al individualismo y a la puesta en peligro de las redes sociales primarias y secundarias que afectan de manera especial a las personas menores de edad. La sobreexposición a estímulos del ego a edades muy tempranas, no sólo exagera y acelera los procesos de desarrollo bio-psico-social, desfasándolos algunas veces de la edad cronológica, sino, además, depositando prematuramente en el niño, niña y adolescente la obligación de atender sus propias necesidades, particularmente de orden afectivo. En algunas ocasiones, esta situación se ha querido incluso justificar como una derivación del reconocimiento de la titularidad de derechos y del principio de autonomía progresiva, que yace en la Doctrina de la Protección Integral; sin embargo, es evidente que esta justificación lo único que pretende es eximir a la autoridad adulta, incluyendo la del Estado, de su propia responsabilidad frente a la satisfacción y garantía de los derechos y necesidades de esta población.”*

*Dirección de Niñez y Adolescencia, 2009*

camino a su recuperación. No obstante el esfuerzo institucional, la complejidad del problema supera las propuestas de acción. La intervención resulta insuficiente, parcial, desarticulada, aislada, de escasa cobertura y en algunos casos, tardía.

De ahí la persistencia de este órgano de control de plantear el tema como una de las prioridades que deben ser abordadas desde la perspectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia, sin que resulten aún satisfactorios los esfuerzos incoados ni suficientes los avances. Esta es una materia en que, desde el punto de vista de la protección integral y de la seguridad humana de esta población, las soluciones a medias no son soluciones.

## II. Derecho a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes: una exigencia desde la Seguridad Humana

Como se señaló, el cambio de paradigma que se plantea a partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), se ha convertido en un parámetro de intervención y de acción de orden obligatorio por parte de los Estados y un referente de exigibilidad de los derechos de la infancia y la adolescencia. Sobre la base del enfoque de derechos y a partir de las características propias de los Derechos Humanos, como derechos inalienables, irrenunciables, universales, interdependientes, interrelacionados e indivisibles, el abordaje de la niñez y la adolescencia da un giro trascendental, logrando la visibilización y posicionamiento de los derechos de esta población desde el puesto de la titularidad del derecho y no como objeto de protección, intervención o lástima.

La especial circunstancia de sujeto en condición de desarrollo, evoca la obligación de los Estados y de la comunidad internacional hacia el desarrollo de un enfoque de protección, enfoque al que se le suma la característica de la integralidad.

Se trata de la promoción del desarrollo de los niños, niñas y adolescentes no por lo que serán en el futuro, sino por lo que son como personas hoy. Este enfoque abarca a todas y cada una de las personas menores de edad, lo que afirma un principio de universalidad y no de discriminación; y de garantía de todos los derechos que, como seres humanos les corresponden<sup>1</sup>, reforzados respecto del derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia<sup>2</sup>. Asimismo, la protección integral se asienta en la consideración del principio del interés

superior del niño<sup>3</sup>, como parámetro para la orientación, definición y actuación en relación con todos los asuntos que atañen a la niñez y la adolescencia desde ese plano holístico.

A ello, se suma el pilar fundamental del principio de la participación<sup>4</sup>, que no sólo incluye el derecho a la información y a la expresión, sino que además, supone la formación de un juicio propio y a que las opiniones de los y las infantes y adolescentes sean tomadas en cuenta, ello en función de la edad y madurez de la persona. Este último, es un componente esencial para completar el marco referencial desde el que habrá de ejercerse la titularidad de derechos, en un proceso progresivo de construcción de la ciudadanía social de esta población a partir de su desarrollo integral.

Asimismo, la CDN identifica con claridad los actores intervinientes y los escenarios necesarios para lograr garantizar esta protección integral y con ella, la satisfacción de los derechos de todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, a las obligaciones inherentes del Estado, se suma el reconocimiento del papel de la familia, los padres, las madres, tutores y demás personas que participan en el escenario primario de socialización de la infancia y la adolescencia, así como de la comunidad. La integralidad también se hace evidente en lo sustantivo y en lo programático.

En apego a este enfoque, el Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica (CNA), adecúa el ordenamiento jurídico nacional en relación con los principios citados en los artículos 3, 5, 10 14 y 29 del CNA y establece un marco mínimo de protección integral que, a más de una década de promulgación, ha servido de referente para el desarrollo de una vasta producción legislativa en procura de ampliar el horizonte de los derechos de la infancia y adolescencia y sus garantías. Este esfuerzo de adecuación supone la correspondencia en cuanto a políticas públicas, planes de desarrollo, programas y acciones que lo materialicen y lo hagan efectivo; sin embargo, existe una significativa brecha entre la norma y la práctica, ésta última aún más coincidente con el viejo paradigma de la situación irregular, característico de los modelos tutelares predominantes antes de la Convención.

Cabe destacar que esta persistencia de la vieja doctrina, propia del temor adultocéntrico a reconocer la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes, que amenaza con poner en riesgo la

<sup>1</sup> Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990, art. 2.

<sup>2</sup> Ibid, art. 6.

<sup>3</sup> Ibid, arts. 3

<sup>4</sup> Ibid, art. 12

autoridad o relación de poder que históricamente ha caracterizado la vinculación entre ambas generaciones, no sólo ha sido particularmente difícil de erradicar, sino que, además, conforme los desafíos y amenazas de la sociedad contemporánea se plantean, en ocasiones tiende a ganar terreno, en vía opuesta al compromiso ético y normativo de los Estados.

*“Y a pesar de la adopción de reformas importantes, vemos cómo su aplicación práctica entrado el siglo 21 ha sufrido una verdadera involución hacia sistemas punitivos y discrecionales. Ejemplo claro es el tema de la imputabilidad penal de los menores de edad, con su tendencia a rebajar la edad cada vez que queda en evidencia la falla de los sistemas preventivos o de protección del niño o el adolescente. Esto se ha visto fundamentalmente impulsado por una visión negativa de los adolescentes y jóvenes instalada en los últimos años que conlleva una perspectiva criminalizadora, lo que es particularmente cierto cuando se trata de jóvenes y adolescentes socialmente excluidos. Tal perspectiva se cimenta en un enfoque neoconservador de la seguridad ciudadana. Se instala así en el imaginario público, especialmente en los medios de comunicación, el concepto “adolescente igual pobre y delincuente” y se discrimina a los niños, adolescentes y jóvenes por su origen social y étnico.”<sup>5</sup>*

Dada esta amenaza de “involución” en el plano de los derechos de la infancia y adolescencia, que como bien se indica, no es más que la reacción ante las fallas de los sistemas de protección, entre éstas, el debilitamiento de la red primaria de socialización, sea la familia, así como el desarrollo de una cultura asentada en la individualidad, el consumo y el conflicto; resulta urgente la convergencia del enfoque de derechos y la protección integral de los niños, niñas y adolescentes con los planteamientos conceptuales que las Naciones Unidas también ha venido desarrollando en relación con el desarrollo humano y, en forma particular, con la seguridad humana, en procura de detener tal retroceso.

Es evidente que cada perspectiva tiene un origen y una razón de ser diferenciada; sin embargo, tanto

la Protección Integral como la Seguridad Humana procuran una incidencia real en las personas y en la satisfacción de sus derechos, en este caso, en los niños, niñas y adolescentes en relación con quienes, la referencia a la seguridad humana, por un lado, invoca la concurrencia de condiciones que garanticen la protección integral en el marco de un ambiente seguro holísticamente entendido y bajo un enfoque de derechos y, por otra parte, la protección integral orienta los esfuerzos nacionales e internacionales en la adopción de políticas públicas sobre seguridad humana, especialmente orientadas a la infancia y la adolescencia, insertas en un modelo de desarrollo humano sostenible.

Bajo el paradigma de la Doctrina de la Protección Especial, el ámbito de la discrecionalidad como criterio para la definición de las políticas y acciones de atención, protección y desarrollo de las personas menores de edad, se reduce significativamente en el tanto, los principios que informan esta doctrina, como el principio del interés superior del niño, se constituyen en principios garantistas que resguardan la prevalencia de los derechos de esta población, sobre disposiciones subjetivas individuales o colectivas que pudieran ser contrarias a éstos.

No obstante, podemos hacer converger la Doctrina de la Protección Integral con el concepto de la Seguridad Humana, en el tanto éste último se trata de un concepto más desarrollado y holístico, que supera las viejas concepciones de seguridad nacional, seguridad ciudadana y seguridad pública, caracterizadas por el énfasis en la criminalidad y la amenaza que representa “otro” frente al cual hay que intervenir, que invisibiliza el contexto, las condiciones y las oportunidades como elementos estructurales que igualmente pueden provocar la afectación de derechos y generar inseguridad.

Teniendo en común el eje de la persona humana, el enfoque de derechos (universales e interdependientes) y el desarrollo humano, es posible analizar la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de adicción, especialmente a las sustancias psicoactivas, desde las siete dimensiones de la Seguridad Humana.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Maurás, Marta, “Seguridad Humana, Infancia y Adolescencia”, enviada especial de UNICEF para América Latina, ponencia presentada en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros, Ministras y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia, en El Salvador, 19 de junio 2008, [http://www.unicef.org/lac/2\\_Discurso\\_Marta\\_Mauras.pdf](http://www.unicef.org/lac/2_Discurso_Marta_Mauras.pdf)

<sup>6</sup> En el desarrollo del concepto de Seguridad Humana, desde el Informe del PNUD de 1994, se han identificado distintas amenazas que deben ser abordadas: “Este concepto insiste en la relevancia de siete dimensiones de la seguridad de las personas que deben ser resguardadas: seguridad económica (supone la disponibilidad de un ingreso básico proveniente de un trabajo productivo o remunerado o de una red de asistencia social, el cual asegura la sobrevivencia de la persona y de los suyos), seguridad alimentaria (acceso económico, físico y permanente a una alimentación básica, la cual posibilita el cumplimiento de los requerimientos nutricionales

Esta referencia permitirá identificar de una manera más integral los desafíos en los que se enmarca esta problemática y con ello, se pretende favorecer la búsqueda de soluciones comprensivas e integrales que superan la mera reacción del poder de policía, la persecución de la conducta del consumo de drogas y demás actividades relacionadas y el abordaje bio-médico.

Asimismo, es importante recordar que el niño, la niña y los y las adolescentes en tanto seres humanos, gozan del derecho a un desarrollo integral de sus potencialidades, así como el derecho particular a una protección integral, de ahí que cualquier valoración del grado de satisfacción de sus derechos, debe tener en cuenta el grado de cumplimiento de TODOS Y CADA UNO de sus Derechos y no solo de aquellos especialmente relacionados con una situación de particular intervención.

En este sentido, a nivel nacionalcomointernacional se vienen desarrollando esfuerzos por establecer mecanismos de medición de cumplimiento y satisfacción de estos derechos, en procura de contar con herramientas que faciliten la sistematización de información sobre la realidad que viven nuestros niños, niñas y adolescentes, y con ésta, la adopción de las políticas, acciones y estrategias necesarias para su abordaje, tanto estatales como desde la sociedad civil. Sirva tan sólo de referencia, el trabajo que el Estado de la Nación y UNICEF han desarrollado en nuestro país por medio del desarrollo de un Índice

*“En este sentido, debe recordarse que muchas de las acciones que han conspirado en contra de los derechos de la niñez y la adolescencia, han tenido su fundamento en una concepción de la seguridad a partir de la llamada seguridad ciudadana, sustentada fundamentalmente en la percepción individual y no colectiva, en relación con las amenazas en un momento y lugar determinado. Precisamente, respecto de cómo se estos peligros, es que se generan políticas y acciones discriminatorias, estigmatizantes, particularmente en contra de la población adolescente. Un ejemplo de ello, es la definición de las penas en la Ley de Justicia Penal Juvenil.”*

*Dirección de Niñez y Adolescencia, 2009*

*diarios de todo ser humano), seguridad en la salud (posibilidad de disfrutar de un ambiente natural sano así como la disponibilidad de métodos curativos oportunos, en caso de ser víctima de alguna patología), seguridad ambiental (posibilidad de verse libre de amenazas ambientales, las cuales muchas veces son producto de la degradación de los ecosistemas locales y del sistema global, así como garantías que propician la disponibilidad de agua potable, aire puro, un entorno libre de contaminación, etc.), seguridad personal (ausencia de violencia física y de amenazas de violencia física), seguridad comunitaria (seguridad que le proporciona a las personas su pertenencia a un grupo social (familia, comunidad, organización, grupo étnico, etc.), implica también la identidad cultural y la posibilidad que brindan estos grupos al individuo de reafirmar sus valores), seguridad política (consiste en la posibilidad de disfrutar o hacer uso de los derechos humanos básicos).” PNUD citado por Estado de la Nación-UNICEF, ibid, p. 105*

de Vulnerabilidad Infantil (IVI), el cual se define como un criterio ordenador del estado de la situación a partir de parámetros o indicadores que permiten la comparación entre distintos segmentos de la realidad del país, como por ejemplo, a nivel geográfico (cantones). Valoraciones que no sólo brindan un panorama en relación con el estado de la situación en general, sino que además, permiten puntualizar las fortalezas y debilidades en áreas específicas o sectores particulares de la población, que inciden en la satisfacción de los derechos de esta población.<sup>7</sup>

De una manera sencilla, se ha entendido la Seguridad Humana como “la condición de encontrarse libre de temor y de necesidad material”<sup>8</sup>. En el caso de la población infantil y adolescente, esta premisa se traduce en la condición de ver garantizados, satisfechos y protegidos todos y cada uno de sus derechos, considerando la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran en razón de su etapa de desarrollo. Niños, niñas y adolescentes seguros, serán aquellos que se encuentran libres de privación, necesidad y vulneración, es decir, con sus derechos plenamente satisfechos.

Desde este punto de vista, y considerando el impacto de las drogas en la sociedad, debemos reconocer que se trata de una amenaza que encontrará mayores o menores oportunidades de infligir sus nefastos efectos sobre la población infantil y adolescente, según el grado de satisfacción de sus derechos o su grado de vulnerabilidad.

Es así como el Estado tiene como primera obligación, la prevención y la protección de la población menor de edad, mediante la creación y dotación de condiciones de cumplimiento de derechos y satisfacción de necesidades para la vida, el desarrollo

<sup>7</sup> Véase al respecto, Programa Estado de la Nación-UNICEF, *Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Una mirada detallada a las brechas cantonales y regionales*, San José, 2006.

<sup>8</sup> PNUD (2004) citado por ibid, p.105. En el mismo sentido, UNDP, “Informe sobre Desarrollo Humano 1994 – Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana”, Nueva York, Oxford University Press, 1994 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994/>

y la supervivencia, así como en la articulación de mecanismos de alerta que adviertan oportunamente de cuándo se está ante el riesgo de amenaza a este desarrollo.

Al respecto entonces, es importante traer a colación la relación que existe entre Seguridad Humana y Desarrollo Humano, y que en el caso de esta materia, se complementan con Protección Integral en favor de la niñez y la adolescencia, de modo que se tengan como referentes, algunas de las dimensiones<sup>9</sup> que deben garantizarse para brindar a esta población las condiciones de protección y seguridad que requieren y a las que el Estado y la sociedad se encuentran obligadas.

En este sentido, la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, dentro de la cual se incluye sin excepción, la protección frente a las drogas, debe considerarse como mínimo, para efectos de establecer condiciones de seguridad humana –libre de temores y carencias– que les permita su pleno desarrollo, acciones en relación con:

- **Seguridad Económica:** La posibilidad de ver satisfechas las necesidades básicas para su vida, desarrollo y supervivencia es fundamental en relación con el principio del interés superior del niño. La condición de desarrollo de la persona menor de edad obliga a que esta seguridad económica sea proporcionada por la familia, la comunidad y el Estado. Subyace un derecho a la protección estatal, cuando las redes de protección primarias no garantizan esta protección. En este sentido, indicadores de ingreso familiar, jefaturas de hogar, pobreza, satisfacción de necesidades básicas, son fundamentales para identificar los niveles de vulnerabilidad de derechos que pueda presentar esta población y que la expone al abandono, el maltrato, la explotación sexual comercial, la explotación laboral (trabajo infantil y adolescente). Si bien corresponde a las políticas económicas del país dar respuesta en primera instancia, igualmente importantes serán las vinculadas con la asistencia social, sobre todo ante situaciones de riesgo y vulnerabilidad por condición socio-económica.
- **Seguridad Alimentaria:** Intimamente relacionada con la seguridad económica, en particular se reconoce al niño, niña y adolescente el derecho a percibir alimentos, vía los obligados alimentarios o mediante una prestación estatal.<sup>10</sup> Este

derecho no se limita a una prestación económica para efectos de obtener cualquier alimento o suplir necesidades básicas. Es mucho más integral y completo, en el tanto debe garantizarse todos aquellos requerimientos nutricionales que le permita desarrollarse física y mentalmente en forma sana. Indicadores de desnutrición, talla y peso, así como de la presencia de trastornos alimentarios –hoy cada vez más comunes– como la obesidad, la diabetes, la anorexia y la bulimia, son manifestaciones claras de las necesidades y desafíos que aún no son debidamente atendidos. Existe una violación de derechos, en razón de la falta de provisión de los suplementos nutricionales necesarios, así como de patrones alimentarios nocivos, que obligan a adoptar acciones inmediatas al respecto. Cabe destacar que, es particularmente preocupante, la debilidad del sistema en relación con los y las adolescentes, usualmente más afectos a este tipo de situaciones y menos abordados por los programas y acciones existentes.

- **Seguridad en la salud:** A partir de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, resulta evidente la relación de la seguridad en la salud con las demás dimensiones del estado de seguridad y satisfacción de derechos que debe garantizarse a las personas menores de edad. Si bien en Costa Rica, los niveles de cobertura de salud son altamente satisfactorios y, conforme con las obligaciones legales, todos los niños, niñas y adolescentes tienen el Derecho a la Vida y a la Salud debidamente garantizados, aún son múltiples los retos que deben ser atendidos con el propósito que la salud sea un derecho reconocido y satisfecho de manera universal y equitativa, lo cual no ha podido extenderse como debería en el territorio nacional. En este sentido, en el 2006 se tiene que el 9.8% de las personas menores de edad apenas tiene seguro por cuenta del Estado y, en cantones con niveles altos de vulnerabilidad infantil, el nivel de niños y adolescentes sin seguro de salud es sumamente alto, como Upala con un 48% de personas menores de edad sin cobertura de seguro de salud, así como Talamanca y La Cruz con un 30%.<sup>11</sup>

Es evidente que esta situación no sólo supone una debilidad en cuanto a la atención de la salud frente a situaciones de enfermedad, sino también como a la atención de la salud en forma integral e intersectorial, particularmente en

<sup>9</sup> .Ver lo señalado en cita al pie N° 7.

<sup>10</sup> CDN, art. 27, CNA 37 Y SS

<sup>11</sup> Programa Estado de la Nación y UNICEF, Brechas cantonales, 2006, *ibid.*, p. 49.

esta etapa de desarrollo. La atención de la salud desde el útero<sup>12</sup>, la promoción de la salud mental, el abordaje del desarrollo integral de la persona adolescente –incluyendo la salud sexual y reproductiva–, construcción de hábitos de vida saludables y, cuando corresponde, atención a necesidades particulares ante situaciones de violencia física y emocional, adicciones, explotación sexual y laboral, infecciones de transmisión sexual, trastornos alimentarios, entre otros; demandan una política pública clara y sostenida, que garantice el Derecho a la Salud de los niños, niñas y adolescentes, conforme lo disponen los convenios y tratados de derechos humanos, sea *“al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud.”*<sup>13</sup>

- **Seguridad Ambiental:** En relación con este aspecto, los derechos de los niños, niñas y adolescentes se ven amenazados por problemas, fundamentalmente, relacionados con las condiciones físico-sanitarias y ambientales de su comunidad, tanto de las viviendas como del entorno inmediato (contaminación de aguas, mal manejo de excretas, exposición a contaminación química, sónica, entre otras) y riesgos naturales. No es extraño conocer de la situación de viviendas amenazadas por ríos o ubicadas en laderas con alto riesgo de deslizamiento, pero ello no sólo se refiere a las áreas habitacionales. La Defensoría de los Habitantes, ha recibido denuncias también de serios riesgos ambientales en el caso de centros educativos, así como de caminos desde y hacia éstos, amenazados por deslaves y corrientes de agua que ponen en riesgo la vida e integridad física de esta población en forma particular, ello sin perjuicio de las distintas quejas que cotidianamente se reciben en el ámbito de la calidad de vida en general de la población, de las cuales no se encuentra excluido este sector poblacional.
- **Seguridad personal:** Entendida como el derecho a vivir una vida libre de violencia, tanto física como emocional, son muchos los desafíos viejos y nuevos que enfrenta la sociedad costarricense en aras de garantizar este derecho a la población infantil y adolescente. Múltiples y diversas son las manifestaciones de violencia

que sufren los niños, niñas y adolescentes, desde el hogar, el barrio, la escuela y la sociedad en general.

Diariamente los medios de comunicación, informan sobre hechos violentos cuyas víctimas son personas menores de edad, sea producto de acciones de personas adultas o de otras menores de edad, cuyo historial de vulneración de derechos es fácilmente determinable.

Cabe destacar que, la violencia que sufre esta población, no sólo deriva de delincuencia común, sino que en muchas ocasiones, estos hechos se dan dentro del seno del mismo hogar, ambiente que por naturaleza propia debe ofrecer condiciones de seguridad y protección a esta población. Cabe destacar que es en forma muy reciente, mediante la Ley N° 8654 del 1° agosto del 2008, que el Estado costarricense asume con determinación la proscripción del uso del castigo físico como forma de disciplina, práctica violatoria legitimada en el tiempo, sustentada en la concepción objetivada de las personas menores de edad, al punto de ser consideradas posesiones disponibles (y desechables) de las personas adultas. Este hito legislativo es el resultado de más de cinco años de debate parlamentario, el cual fuera promovido e impulsado por la Defensoría de los Habitantes, con el apoyo de instancias como PANIAMOR, Save the Children, PANI y UNICEF.

Conforme con las estadísticas del PANI, en el año 2007 se dieron 36.213 intervenciones institucionales. En relación con las consultas recibidas (24.244), casi un 80% de éstas corresponden a conflictos familiares. Asimismo, entre las atenciones inmediatas (sea el 9% de la labor del PANI), 51% corresponden a casos de negligencia, 27% a maltrato físico, 10% abuso sexual intrafamiliar, 6% a persona menor de 12 años sola en casa, 5% calle y 1% a explotación sexual comercial. No menos significativos son los datos en relación con la intervención por atención integral, donde el 46% se motiva en situaciones de negligencia, 16% maltrato físico, 7% abuso emocional, 6% abuso sexual intrafamiliar, 5% abuso sexual extrafamiliar y 5% al consumo de sustancias adictivas.<sup>14</sup>

Tanto las intervenciones por atención inmediata, como las de atención integral, tienen como común denominador la presencia de situaciones de riesgo inminente, actual o potencial, que suponen la violación de derechos de niños,

<sup>12</sup> Este es uno de los retos que en materia del Derecho a la Salud visualiza el VI Informe del Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, Universidad de Costa Rica-UNICEF, 2008, p. 177.

<sup>13</sup> Convención Internacional de los Derechos del Niño, Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990, art. 24.

<sup>14</sup> PANI, *Estado de la niñez y la adolescencia: desde la perspectiva PANI año 2007*, San José, Serie PANI, junio 2008, p. 13.

niñas y adolescentes, sea por la intensidad, la frecuencia o la cronicidad de las amenazas o violencia que sufren.<sup>15</sup> Por otra parte, de la I Encuesta Nacional de Juventud realizada en el 2007, llama la atención la regularidad con que se viven las situaciones de violencia en el seno del hogar. El 23% de los y las adolescentes entre 15 y 17 años encuestadas, refieren actos de violencia intrafamiliar al menos una vez por semana y un 11.8% de las mujeres manifiestan estar expuestas a situaciones de violencia todos los días.<sup>16</sup> Se evidencia cómo las personas menores de edad son víctimas cotidianas de la violencia intrafamiliar y, por lo tanto, de violación a sus derechos humanos, lo que obliga al Estado y a la comunidad a incoar todas las acciones necesarias para garantizar su efectiva protección.

Asimismo, existen otras formas de violencia en contra de la población menor de edad, que además de evidenciar la ruptura de la red primaria de protección

(familia), suponen la existencia de condiciones y estructuras de violencia sistemática, sustentadas incluso en el crimen organizado, como es la explotación sexual comercial y la trata de niñas, niños y adolescentes.

- **Seguridad comunitaria:** Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a desarrollarse en entornos sanos y seguros. Como se ha indicado, la familia es el primer escenario social en que tal derecho debe garantizarse, siendo fundamental el derecho a la vida y a la educación en la familia. Cuando en razón del principio del interés superior del niño la permanencia en el hogar no es posible, deben procurarse medidas de abrigo temporal o, eventualmente, definitivo que mitiguen la pérdida de la familia de origen y provean de un nuevo espacio seguro para su desarrollo. Desde el punto de vista de la protec-

ción integral, la institucionalización debe ser una medida de último recurso sustancialmente fundamentada en el bienestar de la persona menor de edad, siempre temporal y sujeta a evaluación permanente, con el propósito de evitar la conculcación de otros derechos fundamentales. La participación de la autoridad judicial en todos aquellos casos de institucionalización, resulta una garantía primaria.

En el año 2007, el PANI reportó 3875 personas menores de edad protegidas en Hogares solidarios subvencionados (1720), albergues de organizaciones no gubernamentales (1431), albergues gubernamentales (634) y adopciones (90). Mediante la ejecución de una política de desinstitucionalización, el PANI manifiesta haber reducido la permanencia en albergues institucionales a un 52 % de la población bajo su tutela, lo cual en principio resulta conforme con las estrategias de protección integral y el enfoque de derechos; sin embargo, debe llamar la atención la situación de las niñas, niños y adolescentes que son atendidas en condición de

*“Otros espacios propios de socialización como la escuela y el barrio, se constituyen en escenarios de violencia en contra de la niñez y la adolescencia, incluyendo situaciones de conflicto entre pares. El bullying o conflicto escolar, el enfrentamiento entre pandillas, los conflictos interpersonales, así como el acecho de amenazas como las drogas, el alcohol, la ludopatía, la inseguridad vial, el delito contra la vida, la integridad física o la propiedad, la violencia sexual, etc., son parte de los factores que contribuyen a elevar los índices de vulnerabilidad infantil, siendo mayor o menor la capacidad de protección según la existencia efectiva de redes sociales de prevención y protección en las comunidades, sean institucionales o de la comunidad organizada.”*

*Dirección de Niñez y Adolescencia, 2009*

calle y para las cuales actualmente existe el Departamento de Atención Integral (DAI) con una cobertura limitada al Área Metropolitana de San José. En el año 2007, se reportaron 1208 personas menores de edad atendidas en el DAI, de las cuales 668 se encontraban en condición de mayor vulnerabilidad (sea en explotación laboral: 31%, calle: 29%, consumo de drogas: 25%, explotación sexual comercial: 9%, entre otros) y 429 en riesgo inminente (persona menor de edad sola en casa 22%, negligencia 20%, maltrato físico 17%, persona menor de edad extraviada 11%).

Con facilidad se evidencia que para este segmento de población, las alternativas de prevención y protección no se encuentran a la altura de sus requerimientos, necesidades y derechos y, por ende, los niveles de vulnerabilidad demandan acciones inmediatas, urgentes, cuantificables y medibles en cuanto a la incidencia real en protección.

<sup>15</sup> Ibid, p. 12.

<sup>16</sup> Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven, I Encuesta Nacional de Juventud, Costa Rica 2008. Principales resultados, UNFPA, San José, 2008, p. 35. <http://cpj.go.cr/docs/encuesta/informe-encuesta.pdf>



Si bien el esfuerzo del PANI es rescatable, no es posible, como país, aceptar un sistema de protección aún débil y poco articulado, con capacidad limitada en la respuesta efectiva ante las múltiples demandas de prevención y protección de los niños, niñas y adolescentes ante amenazas viejas y nuevas. A partir de los diferentes casos conocidos año a año por la Defensoría de los Habitantes, se ha dado cuenta de estas debilidades tanto en lo individual como estructural, demandando a las distintas instituciones y autoridades intervinientes la acción eficaz, efectiva y oportuna que se requiere. Como veremos más adelante, el caso de la intervención en materia de protección ante las drogas, es un ejemplo claro de todas estas condiciones de inseguridad y violación de derechos que, por acción, omisión o resultado, siguen viviendo la población menor de edad del país.

Conforme con lo que de manera reiterada ha venido manifestando la Defensoría de los Habitantes en los informes de casos, así como en los Informes Anuales, la Contraloría General de la República coincide con las debilidades observadas en cuanto a coordinación y articulación existentes entre las instancias del sector de niñez y adolescencia, así como la ausencia de políticas públicas que sirvan de marco para el desarrollo de una estrategia nacional en la materia.<sup>17</sup>

- **Seguridad política:** Si bien se suele invocar la seguridad política en función del ejercicio de los derechos de ciudadanía de las personas adultas, desde el enfoque de derechos, las personas menores de edad también cuentan con una ciudadanía social activa que debe ser reconocida, promovida y protegida por parte del Estado. La titularidad de derechos y deberes supone una condición de exigibilidad plena de éstos, asentada en el derecho a la participación como presupuesto esencial de dicha titularidad. La posibilidad y capacidad de los niños, niñas y adolescentes de ser parte y ser tenidos como parte en todos los asuntos que les atañe, supone una modificación de las formas tradicionales de interrelación de las personas adultas con esta población. Informar, opinar, formarse un juicio, participar, son elementos esenciales de una ciudadanía activa que debe ser altamente promovida y garantizada en todos los niveles de socialización (la familia, la escuela, la comunidad, las instancias de toma de decisiones).

En relación con este derecho la brecha entre la norma y la realidad sigue siendo amplia; muy al contrario, la expresión de los niños, niñas y adolescentes sigue estando mediatizada por la intervención de los padres, madres y encargados, así como toda forma de manifestación de su identidad sigue estando sujeta a prejuicios y estigmatizaciones. En este ámbito, la discriminación que sufren, particularmente las y los adolescentes, simplemente por su condición de tales. El 50% de las personas jóvenes encuestadas en el año 2007, coinciden con esta afirmación, a lo que se suman otros factores de discriminación basados en el género, la condición migratoria, la discapacidad, la orientación sexual y la condición socio-económica.<sup>18</sup> Persiste aquí la violencia estructural sustentada en condiciones de exclusión social, de la cual no escapa la población menor de edad.

### III. Consumo de drogas: “justificación” de violaciones de derechos de los niños, niñas y adolescentes

Como se ha podido advertir, desde el enfoque de la protección integral y a partir de las condiciones que deben garantizarse a nivel de la seguridad humana, resulta evidente que las personas menores de edad que usan y abusan de sustancias psicoactivas, presentan uno o múltiples escenarios de vulnerabilidad en su desarrollo; lo mismo sucede con las violaciones a sus derechos.

*“La experiencia de la Defensoría evidencia casos donde existen factores de riesgo y vulnerabilidad que se gestan en un entorno socio-afectivo deficitario y de escasa contención y apoyo comunitario que expone a las personas menores de edad, a peligros que atentan contra su vida, integridad física y emocional, así como su seguridad, limitando así, su adecuado desarrollo y el disfrute pleno de los derechos humanos.”*

*Dirección de Niñez y Adolescencia, 2009*

Un entorno familiar y social inseguro (desde las distintas dimensiones en que la seguridad puede ser concebida), carente de afecto, respaldo, límites, cuyos conflictos se gestionan por medio de la violencia, es caldo de cultivo idóneo para que se concrete la amenaza de la dependencia al consumo y abuso de las drogas,

<sup>17</sup> Contraloría General de la República, Informe N° DFOE-SOC-18-2009, 30 de abril de 2009

<sup>18</sup> I Encuesta Nacional de Juventud, ibid, p. 81.

tanto lícitas como ilícitas, las que, sea como causa o consecuencia, exponen a la persona menor de edad a ser víctima de diversas vejaciones.

Escenarios familiares ayunos de espacios para la comunicación, la participación y el respeto entre sus miembros y que desconocen las necesidades biológicas, psicológicas y afectivas de las personas menores de edad según sea su etapa, son un peligro latente para el adecuado desarrollo de este grupo etéreo. Necesidades afectivas que no sólo se evidencian en ambientes pobres o socialmente excluidos, sino que se hacen manifiestos en cualquier escalafón socio-económico.

Amenazas como la violencia social, la crisis económica, el cambio en los valores y la promoción de modelos de vida sustentados en el consumo material y la búsqueda del placer y la sensación de logro inmediato, como forma de evasión de la realidad o de procesos de construcción de la identidad, a veces representados en el consumo del alcohol y el tabaco, favorecen la derivación hacia sustancias psicoactivas que son potencialmente riesgosas para el bienestar de la persona menor de edad. Bajo esta premisa, es que el entorno socio-afectivo juega un rol primordial, en el desarrollo, la prevención, la atención y la protección de este grupo poblacional ante los peligros que les acechan.

Al lado de condiciones exógenas y estructurales de riesgo como las que se anotaron en el segmento anterior; adicionalmente, algunos estudios sugieren que hay situaciones psicológicas del individuo que preceden el consumo de drogas, tales como baja autoestima, sentirse mal emocionalmente, problemas de identidad, conductas rebeldes, impulsividad, conductas desviadas y el nivel de tolerancia, problemas

mentales, conducta infractora y conflictos con el rol sexual.<sup>19</sup>

En este sentido, la atención al derecho a la salud integral de la persona menor de edad y, con especial relevancia, a la salud mental, reviste particular importancia, pese a que esta última no ha sido un tema asumido con la seriedad y urgencia que merece. Así, se ignora que en etapas de la vida como la adolescencia, existen factores de riesgo que pueden vulnerar la estabilidad emocional de las personas, las cuales acompañadas de otras condiciones amenazantes, pueden derivar en comportamientos

autodestructivos, como lo es el estado adictivo o las conductas suicidas.

En este sentido, cualquier abordaje que centre su atención en forma exclusiva en la conducta individual y la atención bio-médica del problema de las adicciones a sustancias psicoactivas, resulta insuficiente, parcial y con limitadas posibilidades de éxito. El niño, la niña y las y los adolescentes deben ser considerados como personas integrales, que demandan igualmente una atención integral, especialmente cuando alguna de sus dimensiones presenta especiales condiciones de vulnerabilidad. De ahí la importancia de identificar tanto los factores de riesgo como aquellos elementos protectores que se encuentran presentes en cada caso.

<sup>19</sup> Sandí Esquivel, Luis y Díaz-Alvarado, Alicia, *Síntomas de Rebeldía, Depresión y Aislamiento Asociados al Consumo de Drogas en Adolescentes Costarricenses* en <http://www.binasss.sa.cr/adolescencia/artsintomas.htm>. Mediante una muestra nacional representativa de 1186 estudiantes de III y IV ciclos, se "... encontró una asociación estadísticamente significativa, entre el consumo de drogas y la presencia de síntomas de rebeldía y depresión. Los adolescentes que refirieron consumo de tabaco y alcohol en los últimos doce meses mostraron una probabilidad cuatro veces mayor de presentar síntomas de rebeldía que los que no consumieron, y en aquellos que consumieron drogas ilícitas esta probabilidad fue casi seis veces mayor. Los estudiantes que reportaron consumo de alcohol y de tabaco tenían el doble de probabilidad de presentar síntomas de depresión, y cinco veces más posibilidades de presentar este síntoma si habían consumido drogas ilícitas. Con respecto a los síntomas de aislamiento se encontró una débil asociación, y estadísticamente no significativa. Los síntomas de aislamiento mostraron una fuerza de asociación mayor pero no estadísticamente significativa con el consumo de drogas ilícitas.(...) Este estudio determinó que los síntomas de depresión y rebeldía en los estudiantes constituyen señales de alerta para la identificación temprana de problemas asociados con el consumo de drogas".

*"Si ya los mecanismos de cobertura universal en el acceso a la salud presentan desigualdades y brechas de base importantes entre diferentes segmentos de la población menor de edad, que se agrava conforme avanza la edad<sup>1</sup>, mucho más deficitarios han sido los servicios orientados hacia intervenciones focalizadas e integrales complementarias, requeridas en condiciones particulares de exclusión social, como es el consumo y la adicción a las drogas."*

*Dirección de Niñez y Adolescencia, 2009*

<sup>1</sup> VI Informe del Estado de los derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, Universidad de Costa Rica-UNICEF, 2008, pp. 159 y ss.

En Costa Rica, la atención y tratamiento a las personas menores de edad adictas, se ha sustentado principalmente en ese enfoque biologista-curativo de la enfermedad, sin que se haya planteado como una de las prioridades del sector de la Salud Pública y tampoco se le haya brindado la atención integral necesaria.

Especialistas en materia de salud y desarrollo de las personas adolescentes y jóvenes, afirman que *“... con demasiada frecuencia, en las políticas públicas y la agenda del sector salud se hace caso omiso de las necesidades y los derechos de los adolescentes, salvo cuando ellos se comportan de manera perturbadora.”*<sup>20</sup> No es de extrañar entonces que al enfoque estrictamente “curativo” o “rehabilitador”, se sume una perspectiva represiva como primera respuesta institucionalizada ante la manifestación externa del comportamiento adicto –sea por atender contra bienes de terceros o contra sí mismo-. Las manifestaciones particulares, sea individuales y familiares, de comportamientos de riesgo, como la depresión o la rebeldía, son pocas veces abordados en forma preventiva desde la respuesta institucional y quedan más a la atención del círculo familiar o social inmediato, según el grado de involucramiento adulto con la persona menor de edad.

El propio Comité Internacional de los Derechos del Niño, en las Observaciones Finales sobre el III Informe de cumplimiento a la CDN, en setiembre del 2005, indicó sobre la toxicomanía:

*“53. Al paso que toma nota de la disposición de la Ley de justicia de menores que contempla la rehabilitación de los niños o adolescentes toxicómanos condenados como alternativa a la pena de prisión, preocupa al Comité la escasez de centros de tratamiento de la toxicomanía, que también limita la posibilidad de colocación de los niños en conflicto con la ley.*

*54. El Comité recomienda que el Estado Parte continúe elaborando programas voluntarios de rehabilitación de toxicómanos. El Comité recomienda asimismo que el Estado Parte adopte medidas administrativas, sociales y educativas para proteger a los niños contra la toxicomanía e impedir el empleo de*

<sup>20</sup> Matilde Maddaleno, Asesora Regional en Salud y Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes de la OPS y Cecilia Breinbauer, psiquiatra especializada en salud de los niños y adolescentes, Jóvenes: opciones y cambios, citadas en [http://new.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&task=view&id=319&Itemid=610](http://new.paho.org/hq/index.php?option=com_content&task=view&id=319&Itemid=610).

*niños en la producción y el tráfico ilícito de drogas.”*<sup>21</sup>

Según lo han venido señalando distintos estudios en el país, la edad de inicio del consumo de drogas se ha ido haciendo cada vez más temprana, razón por la que no se requiere esperar las manifestaciones externas posteriores, para desarrollar con carácter de urgencia, políticas preventivas de educación, desde etapas tempranas, aprovechando la inserción a la escuela. Abordar el tema en el nivel de secundaria, sería tardío con respecto al comportamiento predominante en la población menor de edad.

Un aspecto de especial mención es que la atención sobre el consumo de drogas en la población menor de edad, debe tomar en consideración tanto las drogas lícitas (tabaco, alcohol y sustancias tranquilizantes, así como bebidas energizantes –cada vez más comunes entre la población-) como las drogas ilícitas (marihuana, cocaína, crack, entre otras). Uno de los problemas principales en el abordaje de la temática se encuentra precisamente vinculado con los grados de aceptación y hasta promoción de las primeras, frente a las cuales existen menores restricciones de acceso, incluyendo la legitimación que tienen como símbolo de pertenencia a grupos socialmente reconocidos.

Asimismo, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), por medio de diversos estudios, entre ellos, *La Juventud y las drogas: Encuesta Nacional sobre Percepciones y Consumo en población de educación secundaria*, realizado en el año 2006, determinó que entre los cambios sociales en los patrones de consumo, está la ausencia de diferencias según el sexo; contrario a épocas anteriores, en la actualidad, el consumo femenino se asemeja al de los hombres en todas las drogas.

En el caso del consumo de tabaco, el promedio tanto para hombres como para mujeres, es de 12 años, comportamiento que guarda una relación casi equivalente con el consumo de marihuana. En cuanto al comportamiento relacionado a la ingesta de bebidas alcohólicas, además de seguirse con un patrón de iniciación temprana, se destaca que alrededor del 48% (95.267 individuos) de las y los estudiantes encuestados, revelaron haber consumido alcohol alguna vez en la vida, siendo que poco más de 34.534 aceptaron hacerlo en el último mes. Igualmente asociado al alcohol, se reportan altos niveles de violencia y de conductas riesgosas, derivadas de una ingesta excesiva (embriaguez), en al menos la mitad de los que manifestaron consumo en el último mes.

<sup>21</sup> UNICEF-OACNUDH, *Compilación de Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe (1993-2006)*, Chile, 2ª. Edición, p. 223.

Vale destacar la relación cercana que existe entre estos casos de consumo riesgoso y un pobre involucramiento del padre o la madre en la dinámica del/la adolescente. Por otra parte, un 5.1% manifiesta haber consumido tranquilizantes sin prescripción médica y casi un 40% ingiere bebidas energizantes, de las cuales alrededor de 45.000 individuos reporta un consumo activo. La citada encuesta señala la novedad en el abordaje de éstas últimas y la necesidad de indagar más sobre los riesgos de su consumo, tanto en relación con dosis elevadas, así como de su asocio con otro tipo de sustancias.<sup>22</sup>

En cuanto a las drogas ilícitas, se señala una tendencia significativa al aumento en el consumo conforme se eleva el nivel escolar. Un 9% de las y los adolescentes manifestaron haber consumido alguna de estas drogas en el último año, siendo la proporción de consumidores de un 3.1% en séptimo año, 9.1% en noveno y 11.1% en undécimo.

Señala este estudio que: *“La frecuencia de jóvenes que estarían dispuestos a probar alguna droga ilícita aumenta conforme menor es el involucramiento pater-*

*no o materno. Se observa más en la capital (...) y es mayor entre aquellos bebedores y bebedoras activas de alcohol que muestran conductas de riesgo (moderado o severo) en relación con el abuso de alcohol. La intención de probar, frente a una oportunidad, se manifiesta principalmente a partir de los 15 años (...)”*<sup>23</sup>

Otro aspecto importante a nivel de la vulnerabilidad de las y los adolescentes en relación con el consumo de drogas, es el reconocimiento de un 23% de las personas encuestadas sobre la presencia de problemas relacionados con el abuso del tabaco, el alcohol y otras drogas por parte de miembros de su familia inmediata.<sup>24</sup>

Como se indicaba, además del inicio temprano en el consumo de drogas tanto lícitas como ilícitas, la presencia de factores de riesgo puntuales como la deserción escolar, la explotación sexual o laboral, la discriminación social, la disfuncionalidad familiar, se destaca el factor del involucramiento parental o familiar en relación con la persona menor de edad. Tanto la rigurosidad en la disciplina como la permisividad, inciden en el comportamiento de la persona menor de edad.

**Distribución porcentual de muestra según frecuencia de conducta en los padres y en los y las estudiantes para el establecer el nivel de involucramiento paterno/materno**

**Costa Rica 2006**

Conducta	Muchas veces		A veces		Nunca	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Los padres definen la hora de llegada a la casa	29.4	42.8	41.0	38.4	29.6	18.8
Los padres hacen sentir que lo/la quieren	70.7	70.4	21.1	22.4	8.3	7.3
Los padres están atentos a lo que ocurre en el colegio	59.2	59.7	31.8	32.0	9.0	8.2
El estudiante comenta con los padres sus problemas personales	28.35.4	3	41.9	40.8	29.7	23.7

Fuente: IAFA, *La Juventud y las drogas: Encuesta Nacional sobre Percepciones y Consumo en población de educación secundaria*, San José, 2006, Tabla 12.

En la Encuesta Nacional sobre consumo y percepciones del consumo de drogas en colegiales, se evidencia la relación inversamente proporcional entre nivel escolar e involucramiento entre padres-madres e hijos/as. A mayor nivel escolar, menor es el interés de los padres/madres en el cuidado y supervisión de sus hijos e hijas. Esta situación tiene una inmediata relación con la presencia de trastornos emocionales, los cuales, como se ha indicado, son escasamente abordados y atendidos conforme su importancia, etiquetándolos como “propios de la edad” e invisibilizándolos, hasta que no se expresan en un comportamiento disruptor de la rutina y “normalidad”.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> IAFA, *La Juventud y las drogas: Encuesta Nacional sobre Percepciones y Consumo en población de educación secundaria*, San José, 2006.

<sup>23</sup> Ibid, no indica número de página.

<sup>24</sup> Ibidem.

<sup>25</sup> Ibidem.

Al respecto, es interesante el siguiente resultado de la encuesta en mención.

Si tomamos en consideración, grosso modo, que un 30% de las y los adolescentes manifiesta carencias afectivas, el que casi un 70% pocas veces o nunca comenta sus problemas personales con sus padres, así como el hecho que se encuentran conviviendo en escenarios de violencia intrafamiliar, se evidencia con facilidad el alto grado de vulnerabilidad y riesgo en que las personas menores de edad, primordialmente, los y las adolescentes se encuentran. La atracción hacia el consumo de drogas u otras conductas desafiantes, agresivas o de conflicto, no resultan entonces, extrañas. A ello debe sumarse la necesidad de aceptación y sentido de pertenencia de grupo, propio del proceso de desarrollo y construcción de identidades que les caracteriza. Es así como el involucramiento, en el consumo de drogas se asocia a la necesidad de suplir tales carencias afectivas, con clara, mediana o ninguna claridad, de la aceptabilidad o no de dichas prácticas.

En este sentido, la transición de un modelo de atención al consumo de drogas del orden represivo-curativo a un abordaje integral y desde el enfoque de Derechos Humanos, es de carácter inmediato, en el tanto la situación que plantean las personas menores de edad, evidencia cómo la conducta riesgosa y adictiva no es más que el reflejo de condiciones, algunas veces sistemáticas, de violación a sus derechos y por lo tanto, de incumplimiento y falla del sistema institucional y social para garantizárselos.

Así, es posible advertir, conforme con lo señalado, el desafío que representa para la sociedad costarricense el tema del consumo de drogas en las personas menores de edad, considerando que sobre la base de esta problemática, se evidencian graves violaciones individuales y sistemáticas a sus Derechos Humanos y el incumplimiento del Estado de la obligación de protección integral al que se encuentra comprometido.

Como se ha indicado, los factores de riesgo, así como los índices de vulnerabilidad de la infancia y adolescencia, obligan a la atención de distintas actividades, conductas y acciones que, cada vez con mayor rapidez y creatividad, atraen a los niños, niñas y adolescentes hacia situaciones susceptibles de violentar sus derechos y provocar daños, a veces irreversibles, en su proceso de desarrollo.

En este sentido, por medio de los casos que la Defensoría de los Habitantes conoce, se han podido advertir, entre otras, dos situaciones que se suman a la gama de peligros de peligros y amenazas que afectan a esta población y que, por su incidencia, debilitan las redes de protección y contención –sobre todo afectiva-, familiar y comunitaria, que requieren.

Se trata, por una parte, de la insuficiencia de espacios comunitarios dispuestos y al servicio de las personas menores de edad y en garantía de su derecho a la cultura, la recreación, el deporte, así como a la expresión y asociación. Cada vez las personas menores de edad ven más suprimidos los espacios sociales de esparcimiento, dentro de sus comunidades. Esta Defensoría, ha recibido y tramitado denuncias en las que se refiere la inexistencia espacios públicos como canchas deportivas o parques infantiles, así como denegatorias o restricciones de uso de éstos por disposición de las administraciones, con la justificación

que es por razones de seguridad y para evitar el deterioro de las instalaciones. Desde altos costos para el arriendo, como horarios poco accesibles, hasta el pésimo y peligroso estado del inmueble y sus implementos, son parte de las formas como se le lesionan estos derechos a los niños, niñas y adolescentes.

Como ejemplo de lo indicado, la Defensoría de

los Habitantes recibió una queja por parte del abuelo de un niño, en la cual manifestó que la cancha deportiva de su barrio, administrada por el Comité Local de Deportes, se mantenía frecuentemente cerrada con candados y sólo era facilitada mediante el pago de un arriendo, lo cual usualmente lo hacían grupos organizados o equipos deportivos. Según su criterio, esta situación lesionaba los derechos de su nieto. Realizada la respectiva investigación, se pudo corroborar efectivamente la existencia de una serie de limitaciones administrativas que impedían el acceso a dicha instalación deportiva, afectando particularmente a los niños y niñas más pequeños que, por horario y por actividad, se veían restringidos en el uso de tal espacio, sin que contaran con otras alternativas cercanas.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al Comité Local de Deportes garantizar el acceso a las instalaciones, informar a la población sobre los distintos usos para los que estaba dispuesto el inmueble, asegurar

*“El desarrollo de relaciones afectivas sólidas, democráticas, sustentadas en la comunicación recíproca con los padres/madres, el respeto por las opiniones y diferencias, la solidaridad, las manifestaciones de interés mutuo, es parte del efectivo ejercicio de la autoridad parental. Corresponde a las personas adultas encargadas, la responsabilidad de la formación y el desarrollo integral de la persona menor de edad, así como la generación del espacio protector primario que representa la familia.”*

*Dirección Niñez y Adolescencia, 2009*

el mayor grado de participación de los distintos segmentos de edad, así como mantener la seguridad y adecuadas condiciones del sitio.<sup>26</sup>

Tanto por su incidencia en el desarrollo físico, emocional y socio-afectivo de esta población como por coadyuvar a la consolidación de espacios de participación y expresión, así como de protección, no debe olvidarse que el juego, la práctica de deportes y el esparcimiento, son derechos fundamentales de la niñez y la adolescencia, por lo que se hace necesario garantizarles el acceso a este tipo de lugares e instalaciones, sean públicas o privadas, conforme lo dispone el Capítulo VI del Código de la Niñez y la Adolescencia.

Estrechamente vinculada con esta falta de oferta de espacios de encuentro, socialización y esparcimiento en las comunidades, la Defensoría de los Habitantes ha intervenido en otros casos, vinculados con la habilitación de espacios alternos, promovidos principalmente por y para personas adolescentes, caracterizados por el escaso control parental y de las autoridades comunitarias, sobre todo del gobierno local. Durante este período, se han conocido distintos casos relacionados con actividades sociales de carácter privado, algunas de ellas, promovidas desde los centros educativos para la recaudación de fondos, que, en el contexto de la socialización, sobre todo entre pares, se aprovechan para favorecer la promoción del consumo de alcohol y las drogas. Algunas de ellas son las referidas a la promoción de las llamadas “**barras libres**”<sup>27</sup>, algunas de las cuales son incluso publicitadas por Internet y dirigidas a un segmento específico de la población que incluye personas menores de edad, en la cual indican que por una cuota de “cinco mil colones”, los asistentes pueden tomar lo que deseen, “hasta caer”.

Estas actividades se realizan en sitios privados, lo cual dificulta su control; y es escasa la injerencia regulatoria estatal, salvo por denuncia concreta y a posteriori. Si bien este tipo de actividades suelen no estar prohibidas, siempre y cuando cumplan con los requerimien-

tos y permisos municipales, lo cierto es que cuando se involucran personas menores de edad, tales controles resultan insuficientes, en el tanto el expendio de licor a personas menores de edad se encuentra prohibido. En este sentido, además, de la vigilancia permanente que deben mantener las autoridades municipales, la labor de prevención, orientación y contención, recae fuertemente en la familia y en la comunidad.

*“Es evidente que frente a conductas delictivas o indisciplinadas por parte de los y las estudiantes, muchos abandonan o son expulsados de las aulas, lo que dificulta aún más la capacidad de brindar protección oportuna y adecuada. Tal situación desemboca en una pérdida total de injerencia y atención sobre estas personas en riesgo. La desatención y la falta de esfuerzos articulados por parte de las instituciones públicas y las redes sociales (familiares y comunitarias), al momento de conocer tempranamente los casos, incrementa la vulnerabilidad de esta población ante la amenaza de llegar a participar en actividades peligrosas como el consumo y la dependencia a las drogas.”*

*Dirección Niñez y Adolescencia, 2009*

Adicionalmente, muchos centros educativos públicos o privados han descuidado su blindaje y han convertido espacios que se suponen seguros en escenarios de riesgo y vulnerabilidad. Hay casos reportados de algunas personas menores de edad que se dedican al trasiego de drogas, a la explotación sexual por medio de teléfonos celulares, violencia física y emocional, entre otros. Preocupa, además, la invisibilización o indiferencia con que las personas adultas, inclu-

yendo, docentes, administrativos, padres/madres de familia, vecinos y autoridades, asumen ante estas situaciones por diversas razones: temor a represalias, amenazas, falta de apoyo, debilidad de la respuesta institucional y hasta desconocimiento de su deber de auxilio y denuncia.

<sup>26</sup> Defensoría de los Habitantes, Exp. 20738-26-2006.

<sup>27</sup> Defensoría de los Habitantes, Exp N° 01555-2007- SI, entre otros.

Por otra parte, debe señalarse que muchas de las personas menores de edad que se ven en conflicto con la ley penal, han sido víctimas de un sistema fallido en cuanto a la protección efectiva de sus derechos. Este sistema presenta constantes síntomas de desarticulación, ineficiencia y burocracia, que termina abandonando en forma sistemática a los niños, niñas y adolescentes a merced de sus condiciones y circunstancias de riesgo, lo que las hace proclives al enfrentamiento con la norma y a caer en comportamiento delictivos.<sup>28</sup>

Preocupa, además, que el cumplimiento de la mayoría de edad genera un efecto expulsivo de la y el adolescente de los programas de atención y tratamiento por parte del Estado, sin que haya concluido su atención integral. El sistema no prevé un encadenamiento y articulación de acciones entre instituciones de salud, educación, justicia, entre otras, para atender a las personas que están sumidas en una condición de riesgo por motivo del consumo de drogas.

#### IV. Uso y abuso de drogas: desafío al Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia

Como bien lo indica Bejarano Orozco, los discursos en torno a la orientación que debe seguir el tema de las drogas ha pasado por un tránsito entre lo represivo (la persona adicta como delincuente, la peligrosidad que representa) y lo médico-sanitario (la persona adicta como enferma), lo cual ha llevado a que el discurso político y la demanda social oscilen entre posiciones que

van del máximo control hasta la despenalización.<sup>29</sup>

Esta situación se ha visto claramente reflejada en el énfasis que se hace desde las políticas públicas y las acciones estatales, para enfrentar la cuestión. Sin embargo, debe señalarse que ha existido una particular prevalencia por la perspectiva criminalizadora, tanto en el discurso como en la práctica, que ha dado énfasis al tema de la delincuencia común y organizada alrededor del tema de las drogas, más que en la prevención, atención y tratamiento de la persona adicta. Esto no ha sido la excepción en materia de niñez y adolescencia.

Por otra parte, es evidente que en razón de la naturaleza multicausal y multiconsecuente del consumo de drogas en la población menor de edad, ambas perspectivas se quedan cortas, si no se inscriben en un enfoque integral de derechos y, en ese sentido, se coincide con las tendencias de insertar el tema desde la perspectiva del desarrollo humano, así como de la Seguridad Humana.

De esta manera y utilizando como referencia el paradigma de la protección Integral en favor de las personas menores de edad, frente a las realidades cotidianas que les afectan, vulneran y colocan con facilidad niveles de riesgo; se debe analizar la propuesta normativa e institucional dispuesta para enfrentar este desafío y garantizar efectivamente sus derechos.

A partir del derecho a la vida, el desarrollo y la supervivencia de la persona menor de edad, así como a la protección estatal frente a toda forma de abandono, abuso intencional o negligente que afecte su desarrollo integral y el principio del interés superior del niño, es claro que existe un fuerte componente normativo que sustenta toda acción de protección a favor de esta población, la cual se plantea bajo la forma de un Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia (SNPNA), caracterizado por la articulación de políticas y acciones desde distintos niveles de incidencia (desde la toma de decisiones políticas e institucionales hasta la protección en comunidad y familia).

En el tema específico de la protección de las personas menores de edad frente al uso y consumo de drogas, es evidente que existe un primer nivel de protección de orden universal, orientado a la prevención de todas aquellas situaciones de riesgo o amenaza a la vida, la integridad física y emocional, así como al desarrollo integral de la persona. Se ha identificado con anteriori-

28 A modo referencial, en el año 2007, 11541 personas menores de edad fueron denunciadas ante el Ministerio Público, de las cuales un 11.8% estaba relacionado con la tenencia de drogas (Datos del Departamento de Planificación del Poder Judicial, 2007) Si bien los estudios existentes no establecen patrones predeterminados de consumo de droga y comisión de ilícitos como regla, no dejan de llamar la atención sobre lo que significa la concurrencia de ambos factores de vulnerabilidad en la población penal juvenil. Así se indica que: *“(e)l consumo de drogas tiene, en este sector poblacional, un importante significado, que requiere de exploraciones adicionales. La asociación entre los efectos del consumo y la ocurrencia de infracciones a la ley penal es un elemento interesante que integra dos tipos de conducta desviada en un período de la vida en que el sujeto se encuentra en el proceso de definición de su propia identidad y de un proyecto de vida, aspectos que remiten a una doble condición de vulnerabilidad psicosocial.”* Sáenz Rojas, Mario Alberto; Bejarano Orozco, Julio y Fonseca Chaves, Sandra, Adolescentes en condiciones de vulnerabilidad: consumo de drogas en menores privados de libertad y transgresión de la ley penal, en Revista de la Asociación de Ciencias Penales de Costa Rica, Año 18, N° 24, noviembre 2006, p. 85.

29 Bejarano Orozco, Julio. Inseguridad ciudadana y drogas: realidades y percepciones, Cuadernos de Desarrollo Humano N° 4, PNUD, San José, 2006, p. 12 y ss.

dad, los diversos factores que pueden contribuir a que este derecho universal de protección, se vea amenazado desde diferentes dimensiones, lo que obliga con mayor fuerza a la labor articulada y coordinada de los distintos niveles del sistema para lograr su efectividad y reducir progresivamente los índices de vulnerabilidad infantil y adolescente en el país.

Asimismo, a partir de una protección especial derivada de la exposición a mayores condiciones de riesgo frente al uso y consumo de drogas, esta labor de prevención debe armonizar las pautas universales con aquellas focalizadas en tales amenazas, con el propósito de que logren revertir las condiciones de peligro. Además de la prevención, el sistema de protección debe favorecer la detección temprana de todas aquellas personas menores, que se encuentren en riesgo inminente de ver lesionados sus derechos, en este caso, ante el peligro del consumo de drogas, para lo cual la determinación y la información sobre la presencia de los factores de riesgo son esenciales. Sistemas de información e investigación permanente, así como sistemas de atención de casos particulares resultan necesarios para responder con oportunidad y certeza ante la inminencia del peligro.

En este sentido, todas aquellas políticas y acciones que involucren de lleno la participación de la familia, la comunidad, el centro educativo, el centro de salud y las instituciones especiales de protección –como el PANI–, son de especial relevancia para establecer, consolidar y fortalecer las redes de protección.

En este aspecto, se ha reiterado con insistencia por parte de la Defensoría de los Habitantes la ausencia de políticas públicas y de articulación de acciones entre las distintas instancias del sistema, para garantizar plenamente esos niveles de intervención y garantía, siendo que a la fecha el país no cuenta con la emisión de políticas públicas debidamente armonizadas conforme a los requerimientos de la Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.

El Código de la Niñez y la Adolescencia establece, de manera particular en el artículo 44, la obligación del Ministerio de Salud de velar por el disfrute del más alto nivel de salud, el acceso a los servicios de prevención y tratamiento de las enfermedades, así como la rehabilitación de la salud de las personas menores de edad. Se señala además, en dicho artículo en el inciso h), de manera expresa que le corresponde: *“Promover, por los medios más adecuados, políticas preventivas permanentes contra el consumo de drogas y crear centros especializados para atender y tratar a las per-*

*sonas menores de edad adictas y a las que padezcan trastornos emocionales.”* Responsabilidad a la que se aúna la labor preventiva contra el abuso y la violencia que se suscitan en el seno familiar, comunitario, social, educativo y laboral (art. 44 inc. d) CNA), estrechamente asociadas al consumo de drogas en la población menor de edad.

No obstante lo anterior, el IV Estado de los Derechos de la Niñez y Adolescencia en Costa Rica, refiere que conforme a la Evaluación Nacional de Políticas Públicas de Juventud, *“(...) se presentaron 36 programas, proyectos o servicios en una década (1996-2006), sin embargo, la mayoría de estas fueron de corto plazo y de bajo impacto.(...)”*<sup>30</sup>

Asimismo, la legislación nacional involucra a diferentes instituciones públicas, por medio de competencias específicas en las distintas dimensiones de la problemática. Se diseña una legislación que plantea niveles de atención para la prevención y detección temprana, la atención en la desintoxicación y la rehabilitación de la persona. Adicionalmente, plantea un nivel represivo en relación con la producción y tráfico de las drogas ilícitas y actividades conexas, aspecto en el que fundamentalmente se han concentrado los esfuerzos normativos y de la acción punitiva del Estado.

En este sentido, es menester mencionar la aprobación de la Ley N° 8204 del 17 de diciembre del 2001 que corresponde a una Reforma Integral de la Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, legitimación de capitales y actividades conexas, que de manera particular en su artículo 3 establece:

*“Es deber del Estado de 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.*

*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*

<sup>30</sup> IV EDNA, *ibid*, p. 158.



*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.”*

Cabe destacar, que si bien esta norma es integral en su enfoque temático y hace una particular mención a la especificidad de la situación, tratándose de personas menores de edad, es claro que las competencias y obligaciones establecidas deben armonizarse con la legislación especial en materia de niñez y adolescencia. Para ello, es necesaria la coordinación efectiva de acciones para atender con efectividad el mandato establecido. Por otra parte, uno de los aspectos que favorece esta legislación es la disponibilidad de recursos presupuestarios para hacerle frente a la inversión social que se requiere ante este problema social.

Esta articulación no sólo debe desarrollarse en el seno del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, sino que, además debe coordinarse con dos instancias específicas, según mandato legal, sea el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el IAFA.

En ese sentido, el artículo 99 de la Ley N° 8204, establece que *“(e)l 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.

Corresponde al ICD diseñar el Plan Nacional sobre

Drogas<sup>31</sup> y coordinar las acciones pertinentes, siendo obligación de las instituciones y demás instancias involucradas colaborar con los medios técnicos, humanos y materiales disponibles.<sup>32</sup>

Cabe destacar que la concurrencia de competencias en la materia, sobre todo en lo que atañe a política pública, coordinación interinstitucional, ejecución y evaluación de impacto en la población menor de edad, es aún confusa y, por muchos años, ha mostrado la falta de una adecuada formulación y ejecución de propuestas integrales, desde la perspectiva del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia (SNPNA), lo cual ha incidido en su sostenibilidad y efectividad.

Como se verá más adelante, el país se encuentra ante la circunstancia de contar recientemente con un centro especializado para la atención de las adicciones de las personas menores de edad; sin embargo, la propia génesis de este centro evidencia el rezago que ha existido en la materia y la descoordinación entre las instancias obligadas.

De esto aún existen ejemplos, como los más de 700 niños, niñas y adolescentes que son atendidos por el Departamento de Atención Inmediata del PANI en el Área Metropolitana, quienes se encuentran vinculados a situaciones de mayor vulnerabilidad, como lo es un 25% (167 personas menores de edad) asociado directamente al consumo de drogas y los otros a actividades violatorias de sus derechos, íntimamente relacionadas (explotación laboral, sexual comercial, calle, entre otros). Panorama que será más preocupante, si consideramos los más de 15.000 adolescentes escolarizados/as que, de conformidad con la Encuesta Nacional sobre Percepciones y Consumo en población de educación secundaria, manifestaron haber ingerido alcohol hasta el estado de embriaguez durante el último mes al levantamiento de la encuesta. Ello sumado a otros factores de riesgo que, conforme, se ha evidenciado, engrosan las filas de niños, niñas y adolescentes en riesgo inminente de adoptar conductas adictivas, sea a sustancias lícitas o ilícitas.

<sup>31</sup> Continúa rezando el artículo 100 de la Ley N° 8204, que el ICD *“(...) 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 química, 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.”*

<sup>32</sup> Ibid, art. 102.

Este déficit del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia, también ha sido señalado por la Sala Constitucional a propósito de la falta de atención especializada para el tratamiento de la persona menor adicta<sup>33</sup>, así como en reiterados señalamientos por parte del Comité Internacional de los Derechos del Niño.<sup>34</sup>

En la actualidad, el país cuenta con un Plan Nacional para la Atención de Drogas 2008-2012, el cual plantea una serie de estrategias encaminadas a efectuar un *“Abordaje integral, equitativo, inclusivo y universal del fenómeno de las drogas, para la reducción y el control de la demanda, el tráfico ilícito, la legitimación de capitales y actividades conexas”*.

Se señalan políticas específicas por ámbito de interés prioritario, que en lo que atañe a la población infanto juvenil, supone acciones universales y selectivas de prevención del consumo, particularmente orientadas al desarrollo de competencias y habilidades para vivir, reconociendo la existencia de segmentos poblacionales especialmente vulnerables; la atención a personas menores de edad consumidoras, mediante estrategias institucionales especializadas, centralizadas, por especificidad y comunitarias, así como otras acciones vinculadas a la prevención y represión del tráfico ilícito de drogas, considerando de manera particular la generación de ambientes educativos seguros.

Este plan establece, además, que los programas de prevención de drogas *“deben seguir promoviendo los derechos y la protección de la población infanto juvenil, mediante la puesta en marcha de proyectos tendientes a la promoción de la salud, la prevención del consumo y a una educación oportuna, inclusiva y de calidad.”*

Incorpora una serie de proyectos encaminados al propósito preventivo en las personas menores de edad, fundamentalmente, escolarizadas. Todos ellos se concibieron y ejecutan bajo el enfoque de “Habilidades

para Vivir”, promovido por la Organización Mundial de la Salud como estrategia preventiva dirigida al fortalecimiento del área socio afectiva de las personas.

Si bien la propuesta pretende garantizar integralidad, aún preocupa que los proyectos están dirigidos a la población escolarizada, lo cual es el escenario ideal; pero que bien sabemos aún existe un grupo de personas menores de edad, sobre todo adolescentes, que se encuentran fuera del sistema educativo, en condiciones en las que, incluso su nivel de vulnerabilidad es mayor, y la labor preventiva adquiere especial importancia.

*“En este aspecto, la Defensoría de los Habitantes ha evidenciado la debilidad en esta importante alianza en protección de los niños, niñas y adolescentes expuestos a condiciones de vulnerabilidad, que los hace proclives al consumo de drogas. La labor del PANI en esta materia resulta fundamental, desde su obligación constitucional de brindar protección especial a la infancia y la adolescencia, así como desde el mandato de su Ley Orgánica, a la familia. No obstante, ante situaciones concretas, es notoria la falta de intervención interinstitucional articulada, lo que, en muchas ocasiones no sólo deja a los niños, niñas y adolescentes en completo estado de desprotección, sino también, traba todas las redes dispuestas para su protección efectiva (desde la familia, la escuela, el PANI, entre otros).”*

*Dirección de Niñez y Adolescencia, 2009*

Por otra parte, se observa un salto cualitativo entre los programas preventivos para aquellos que se estima que aún no son consumidores/as y luego el tratamiento directamente en relación con aquellos que ya son adictos/as. No existe una etapa intermedia bien delimitada que incida sobre los niños y las niñas que se encuentran en las etapas iniciales del consumo. La próxima fase de atención es para aquellos niños, niñas y adolescentes que ingresan al Programa Nuevos

Horizontes del Hospital Nacional Psiquiátrico y, posteriormente al nuevo Centro Nacional de Adicciones para personas menores de edad en alta situación de vulnerabilidad social.

Esta es una faceta esencial en el plano siempre preventivo y de atención ante las primeras manifestaciones de consumo, sea a sustancias lícitas o ilícitas. Tanto el centro educativo como la atención en los servicios de salud, desde el nivel primario, debe articularse fuertemente para que respondan a este segundo momento de intervención institucional, mediante el fortalecimiento de las redes de protección interinstitucional y comunitaria. El involucramiento de estas instancias con la familia resulta fundamental.

Preocupa a la Defensoría de los Habitantes, que existen casos en los que la situación de consumo-atención de la persona menor de edad resulta cíclica, revictimizante y desgastante tanto para la niña, niño o adolescente como para las propias instituciones, las cuales según su propio dicho, se preguntan ¿y cuántas veces deben atender a un niño que entra y sale de

<sup>33</sup> Sala Constitucional, sentencia No. 5871-2005 del 17 de mayo del 2005

<sup>34</sup> En ese sentido, ver, nota 22 así como observaciones al II Informe periódico del 24 de febrero del 2000, UNICEF-OACNUDH, *op.cit.*, p. 232.

manera constante de los programas de desintoxicación y tratamiento?

Al respecto, ha sido muy importante la participación del Juzgado de Niñez y Adolescencia, el cual ha emitido medidas de protección judiciales en procura de garantizar la permanencia de la persona menor de edad en las instancias de tratamiento, así como ha sido una forma, lamentablemente, de conminar a las instituciones a brindar los servicios que esta población demanda.

Fue precisamente a propósito del rezago en el abordaje integral de la atención del consumo de drogas en niños, niñas y adolescentes y el incumplimiento del Estado en la provisión y aseguramiento de los servicios para la desintoxicación y el tratamiento del infante o adolescente adicto, que una madre de familia interpuso un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional, en procura de que se le garantizara la protección integral a la que tiene derecho.

Es así que mediante sentencia No. 5871-2005 del 17 de mayo del 2005, la Sala Constitucional conmina al Estado costarricense y, de manera particular, *“...al Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, ... al del Patronato Nacional de la Infancia, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Instituto Costarricense sobre Drogas, a construir un Centro Nacional de Atención a personas Menores de Edad en estado de Adicción y un Modelo de Atención Integral para la población menor de edad víctima de adicción.”*<sup>35</sup>

Si bien el Tribunal Constitucional dispuso un plazo de 18 meses para su cumplimiento, la Defensoría de los Habitantes advirtió que, con el cambio de gobierno en mayo del 2006, no se contaba aún con la organización y coordinación interinstitucional necesaria para dar efectivo cumplimiento a lo dispuesto por la resolución judicial y, por tanto, la población menor de edad seguiría adoleciendo de un centro y un abordaje técnico especializado para la atención del consumo de drogas.

Asimismo, en la Defensoría, desde esta fecha y recientemente, casos de insuficiencia de recursos institucionales para el abordaje de aquellos niños, niñas y adolescentes, sumidos en la adicción a las drogas, quienes además ostentaban múltiples condiciones

de vulnerabilidad ante el abandono familiar, el abuso sexual, físico o emocional y la permanencia en la calle.

Mediante una convocatoria al más alto nivel gubernamental, la Defensoría de los Habitantes emplazó al Estado al cumplimiento de la sentencia y a la adopción de las acciones de protección en favor de esta población, revictimizada también por la inercia e indiferencia de un sistema, supuestamente diseñado para garantizar sus derechos y su desarrollo integral.

Así, con el propósito de instar a la coordinación institucional necesaria para la construcción del nuevo centro de atención integral, la Defensoría de los Habitantes realizó un seguimiento continuo a la labor de las distintas instituciones involucradas: Presidencia de la República, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Patronato Nacional de la Infancia, IAFA e ICD en relación con el abordaje de la temática.

Durante los casi tres años de seguimiento al proceso, no sólo se advirtió de las múltiples dificultades de coordinación operativa y, en algunas oportunidades, hasta de definición de competencias institucionales, sino que también se pudo valorar el ciclo completo de intervención estatal a partir de la identificación de una persona menor de edad adicta, particularmente aquella vinculada con otras formas de explotación o maltrato y al abandono familiar. Esto se pudo identificar principalmente en las intervenciones en el Área Metropolitana y con población en calle, debiendo revisarse el estado de la situación en el resto del país, donde, usualmente, los recursos institucionales son más escasos.

Cabe destacar que el modelo de intervención interinstitucional es complejo y requiere de la buena coordinación y comunicación entre las entidades, siendo que en la etapa de detección e intervención inicial, la participación del PANI resulta fundamental para determinar el grado de riesgo en que se encuentra la persona. Es por medio del Departamento de Atención Inmediata del PANI que ingresan y se refieren los casos a la fase de desintoxicación, hoy dispuesta en el Hospital Nacional Psiquiátrico (HNP), por medio del denominado programa **Nuevos Horizontes**, consistente en *“... la implementación y fortalecimiento de una estrategia para la desintoxicación de niños y niñas en condición de vulnerabilidad y consumo problemático de sustancias psicoactivas”*.

Si bien la ubicación de este programa de desintoxicación dentro de un hospital psiquiátrico reproduce en buena medida prejuicios, discriminaciones y estigmatizaciones hacia esta población, lo cual demanda de

<sup>35</sup> En este sentido, la Sala Constitucional indicó: *“(...) esta Sala considera que la actual inexistencia de un centro especializado en la atención de menores adictos a las drogas lesiona directamente sus derechos como población a la que la Ley Fundamental, así como la Convención de Derechos del Niño, reconocen una especial protección.”*

una reubicación del programa en instancias especializadas de atención a la niñez y la adolescencia cuya oferta es precaria en el país salvo el caso del Hospital Nacional de Niños; debe reconocerse que pese a las dificultades operativas iniciales del programa y hasta las resistencias del personal hospitalario, se ha logrado la especialización de un equipo de trabajo para la atención prioritaria de las y los niños en la calle con problemas de drogadicción, conformado de manera interdisciplinaria con un médico/a, una enfermera/o, un psicólogo/a y demás personal auxiliar. Asimismo, se cuenta con representantes del PANI para conocer de los casos.

No obstante los esfuerzos por ampliar la capacidad locativa del servicio, este se mantiene colapsado pues solamente cuenta con 14 espacios para atender la demanda nacional; siendo la prioridad, como se indicó, los y las adolescentes en estado de calle, principalmente del Área Metropolitana. Para el año 2007, el HNP reportó 35 ingresos directos y 36 egresos, con un total de 941 días de estancia, distribuidos en 655 para hombres y 286 para mujeres. El porcentaje de estancia por egreso fue de 26.1 días general. La mitad de los casos son reincidentes y 90% de los pacientes carece de apoyo familiar.<sup>36</sup>

Si bien el servicio pretende atender los casos referidos tanto por el PANI como por los Tribunales de Justicia, casi el 50% de las atenciones, corresponde a reingresos en ese programa de desintoxicación, que son niños/as y adolescentes que deambulan cíclicamente entre las distintas instancias de “protección”, sin que realmente se logre efectividad en la intervención.

Una vez que las personas menores de edad son desintoxicadas, se trasladan al IAFA para continuar el tratamiento bajo la modalidad ambulatoria o institucionalizada, según corresponda. Aquellos niños y niñas que tienen familia integrada, son atendidos por personal especializado del IAFA junto con su familia, y aquellos que no poseen familia o cuya familia está desintegrada, son referidos por el PANI, bajo una medida de abrigo y protección a organizaciones sociales para continuar el tratamiento.

Precisamente es en relación con la intervención institucionalizada que en años anteriores se había planteado el incumplimiento del Estado costarricense, por cuanto no se contaba con un centro especializado para la atención de esta población. Si bien el IAFA, en los últimos años ha venido desarrollando programas de atención en el ámbito local en distintas regiones del país, mediante Centros de Atención Integral en

Drogas, este esfuerzo aún no es suficiente, considerando adicionalmente que se trata de un programa para toda la población en adicción y no exclusivo para personas menores de edad, siendo su cobertura geográfica aún limitada.

Superado en más del doble el plazo dispuesto por la Sala Constitucional, en setiembre del 2008, el Presidente de la República y altas autoridades del sector salud y de niñez y adolescencia inauguraron el **Centro de Atención Integral para personas menores de edad en alta situación de vulnerabilidad social**, ordenado por la Sala Constitucional desde el 2005. El objetivo es que por medio del Centro, los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, con dependencia a sustancias psicoactivas encuentren una opción de salud integral. El centro está diseñado para brindar diagnóstico, sensibilización, desintoxicación, motivación y referencia para que, una vez egresados de esta etapa, la población menor de edad continúe el proceso de recuperación en la red de tratamiento.<sup>37</sup>

Pese a que el centro fue inaugurado con meses de antelación, es hasta mayo del 2009 que finalmente entra en operación, luego de diversas dificultades de orden administrativo y de coordinación interinstitucional. Como se indicara anteriormente, una propuesta integral como ésta, no depende de una sola institución, se requiere del funcionamiento de un auténtico sistema de protección en el que converjan las distintas competencias, mandatos, acciones, recursos y esfuerzos para garantizar la protección integral que la población y las situaciones de vulnerabilidad en que ésta se encuentra, demandan.

En el marco del seguimiento y exigibilidad a los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, la Defensoría exhortó a la Presidencia de la República a la adopción de las medidas y acciones inmediatas para que el centro empezara a brindar sus servicios a una población creciente, frente a la cual, la falta de una respuesta oportuna y efectiva se convierte en una violación sistemática de sus derechos.

Sobre el funcionamiento del centro, el modelo de atención integral, la coordinación institucional, la sostenibilidad y calidad del servicio y, ante todo, el respeto a los derechos de la población menor de edad que sea ahí atendida, resulta muy temprano para emitir alguna observación; sin embargo, desde ahora es preciso prever los mecanismos de monitoreo y evaluación del centro, así como establecer explícitamente garantías

<sup>36</sup> Hospital Nacional Psiquiátrico, Anuario Estadístico 2007.

<sup>37</sup> ICD, Plan Nacional sobre Drogas 2008-2012, Ministerio de la Presidencia, Diciembre 2007, p. 71.

de participación durante su proceso de tratamiento, así como de protección frente a la medida de internamiento en un centro especializado.

Precisamente, el artículo 25 de la CDN, *reconoce* “... el derecho del niño que ha sido internado en un establecimiento por las autoridades competentes para los fines de atención, protección o tratamiento de su salud física o mental a un examen periódico del tratamiento a que esté sometido y de todas las demás circunstancias propias de su internación.”

Este derecho es de particular importancia, en otros niveles y etapas del tratamiento del consumo de drogas que son administradas por instancias privadas, subvencionadas o no por el Estado. El apoyo de la comunidad en el tema es innegablemente una gran contribución en el abordaje integral de las personas menores de edad adictas; sin embargo, la Defensoría de los Habitantes también ha conocido de situaciones violatorias derivadas de la falta de supervisión adecuada en la prestación de los servicios que brindan estas organizaciones, tanto en su aspecto operativo como en los modelos metodológicos que utilizan. En todo caso, cualquier tratamiento debe estar sustentado en el respeto de los derechos de la persona menor de edad y su dignidad, de ahí la importancia de asegurar que la oferta de este tipo de servicios por parte de particulares cumpla con tales parámetros.

Cabe destacar que la Defensoría de los Habitantes recibió una queja confidencial<sup>38</sup> sobre la atención que brindaba una organización no gubernamental fuera del área metropolitana, dispuesta para la rehabilitación de jóvenes varones, recurriendo a la religión como metodología guía y al trabajo en el campo como terapia ante comportamientos adictivos. La apertura de la investigación se hace por el supuesto uso desmedido de esa llamada “terapia de trabajo” y el beneficio que el dueño de la finca obtenía por el trabajo gratuito de los usuarios. Pese a las múltiples intervenciones, no fue posible determinar la relación entre el tiempo empleado para el trabajo y una posible explotación laboral.

No obstante, este caso posibilitó evidenciar que las instituciones como el IAFA y el Ministerio de Salud no tienen control sobre las metodologías que emplean estas organizaciones, incluso, en este caso particular, el IAFA no había dado su acreditación por falta de algunos requisitos y aún así, la ONG se encontraba operando. Adicionalmente, la terapia estaba a cargo de “consejeros” sin ninguna formación profesional, solamente contaban con un curso fuera del país en

materia de adicciones y conocimiento empírico en el tema.

La falta de una adecuada acreditación de la calidad de los servicios que ofertan estas organizaciones, así como la garantía del enfoque de derechos, particularmente cuando se atiende población menor de edad, es también una condición de riesgo que expone al niño, niña y adolescente adicto a nuevas formas de victimización. Se trata de una labor que debe ser permanente y acuciosamente supervisada por el Estado y evaluada periódicamente en sus resultados.

## V. Conclusiones y recomendaciones

1. El desarrollo integral de las personas menores de edad y el respeto de sus derechos supone la existencia de entornos seguros y protectores, capaces de reducir los factores de vulnerabilidad que amenazan su vida, desarrollo y supervivencia.
2. El fenómeno del consumo de drogas, tiene una incidencia especialmente amenazante en relación con la seguridad de las personas, siendo los niños, niñas y adolescentes una de las poblaciones más vulnerables a ser afectada por su presencia.
3. Existe coincidencia entre el paradigma de la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia y el de la Seguridad Humana, en relación con la preeminencia de la persona humana en el centro de todo el actuar del Estado para garantizar una vida libre de temor y de carencias. Corresponde al Estado garantizar el desarrollo integral de esta población, a partir de la satisfacción de sus derechos y la garantía de protección frente a riesgos actuales y potenciales que los amenazan.
4. El consumo de drogas representa en la niñez y la adolescencia la manifestación de violaciones sistemáticas a sus derechos y la incapacidad del sistema jurídico e institucional del país para proteger y restaurar los derechos lesionados.
5. Los indicadores de riesgo al consumo de drogas y al comportamiento adictivo deben ser valorados desde una perspectiva integral, considerando todas las variables que afectan la protección y la seguridad de los niños, niñas y adolescentes. Deben abandonarse las perspectivas tradicionales criminalizantes y estigmatizantes del niño, niña y adolescente consumidor (propio de la situación irregular), así como las intervenciones estatales reducidas al abordaje médico-curativo, en el tanto invisibilizan las causas estructurales y particulares del fenómeno y reducen la posibilidad de adoptar políticas y

<sup>38</sup> Defensoría de los Habitantes, Exp. 8623-2007-SI.

acciones integrales y efectivamente preventivas.

6. La protección de la niñez y la adolescencia frente el acoso y flagelo de las adicciones, sea a sustancias lícitas o ilícitas, e incluso conductuales –como la ludopatía- se ha caracterizado por acciones aisladas y desarticuladas, que tienen efectos de corto plazo, no son sostenibles en el tiempo y tienen significativamente un bajo impacto.

7. Las niñas, niños y adolescentes, en la sociedad actual, se encuentran expuestos a modelos de identidad y patrones de comportamiento que a más temprana edad les obliga asumir la responsabilidad sobre su conducta, sin que cuenten con adecuadas redes de protección primarias y secundarias. La familia y la escuela son espacios naturalmente socializadores que deben proveer condiciones de protección, particularmente en el ámbito de las necesidades socio-afectivas.

En razón de lo expuesto y a partir de los pasos que el país empieza a dar en la materia, la Defensoría de los Habitantes recomienda:

- a. Fortalecer el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia, en sus diferentes niveles, con el propósito que se constituya en la plataforma de protección mínima y fundamental en la protección, atención y garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia.
- b. Emitir políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, a partir de un enfoque de derechos y la armonización de acciones institucionales, que permitan una adecuada articulación de ejes prioritarios e integrales.
- c. Armonizar el Plan Nacional de Drogas 2008-2012 conforme con las políticas y acciones del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.
- d. Incorporar, mediante reforma legal, al Instituto Costarricense sobre Drogas y al IAFA en el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, de manera que permita asegurar los mecanismos de coordinación efectiva en la materia.
- e. Fortalecer las acciones preventivas del consumo de drogas como una acción estratégica permanente y accesible a todas las personas menores de edad, considerando de manera particular, la vulnerabilidad en la que se encuentran aquellos niños, niñas y adolescentes despojados de las redes sociales primarias (familia y escuela).
- f. Desarrollar acciones sostenidas de acceso a los servicios de salud integral, incluyendo la salud mental, en la etapa adolescente. Se deben fortale-

cer los sistemas de atención primaria de salud en las comunidades.

- g. Reubicar la fase de desintoxicación en centros especializados de atención a las adicciones.
- h. Promover el estudio y la investigación sobre la multicausalidad de las situaciones de vulnerabilidad que afectan el efectivo goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, incluyendo patrones culturales en el marco de la sociedad de la información y de mercado que predomina.
- i. Fortalecer los sistemas de indicadores de satisfacción y vulnerabilidad de los derechos de la población infantil y adolescente, asociados a la generación de alertas tempranas ante la presencia de condiciones de riesgo potencial o actual.
- j. Emitir políticas públicas de fortalecimiento de la familia, como espacio natural de protección de la niñez y la adolescencia, considerando las especificidades de los distintos núcleos afectivos familiares.
- k. Establecer alianzas con las organizaciones sociales y los medios de comunicación para la constitución de redes de prevención y protección.
- l. Desarrollar mecanismos efectivos de participación de los niños, niñas y adolescentes en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas planes y acciones que les atañen.
- m. Regular los servicios de atención a la población menor de edad consumidora, sean públicos o privados, para asegurar su congruencia con la protección integral y el enfoque de derechos. Establecer mecanismos efectivos de evaluación periódica, así como de garantía del derecho individual del niño a ser evaluada toda alternativa de internamiento que se haya adoptado en su favor.
- n. Establecer un mecanismo de evaluación del funcionamiento y efectividad del Centro de Atención Integral para personas menores de edad en alta situación de vulnerabilidad social. Deberá procurarse que esta evaluación incluya la opinión y el criterio de las personas menores de edad que han sido atendidas, así como la evaluación de expertos externos.

# Educación: una luz fresca para la Seguridad Humana

*“Sabemos que los procesos de aprendizaje son inherentes e inevitables en las personas y que pueden ser potenciados mediante las estructuras educativas. Consecuentemente, la educación tiene una legitimidad ética, filosófica y científica indubitable y es por ello que el derecho a la educación no sólo constituye una garantía para la humanidad, sino un fundamento para el desarrollo y la seguridad humana.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos,  
2009*

## I. Para entender la seguridad humana

Uno de los puntos más importantes durante las discusiones de los Objetivos del Milenio, sirve como cimiento para conceptualizar la seguridad humana: *“un mundo libre del miedo y libre de la miseria”*. Estos ejes unen a la seguridad humana y el derecho al desarrollo humano<sup>1</sup>, y a la vez, muestran la interdependencia entre problemas que se habían considerado diferentes entre sí; por ejemplo, violaciones a los derechos humanos y conflictos armados, enfermedades infecciosas y enfermedades prevenibles, migraciones, pobreza y medio ambiente, discriminación contra razas, género, etnias, clases, y por medio de su desarrollo conceptual, se ha

<sup>1</sup> Cabe recordar que el derecho al desarrollo ha sido una constante desde la Declaración de Filadelfia, 1944, y que su vinculación actualmente con el concepto de seguridad humana, es que el segundo se ha convertido en garantía mínima de el primera. Picado, Sonia. *Seguridad Humana, un reto universal*, en: *Justicia, Libertad y Derechos Humanos*, IIDH, p.649

reconocido que estos problemas no se pueden tratar por separado.

Esto nos muestra una vez más que la proclama de la universalidad, integralidad e interdependencia entre los derechos humanos, proclama básica de la Declaración de Viena de 1993, nutre el concepto de Seguridad Humana, que como pueblos queremos alcanzar. Y esto sólo se logra a partir de la superación de la discriminación, las inequidades, la expulsión y la exclusión.

La seguridad humana apuesta a centrar su enfoque en el ser humano, trascendiendo los conceptos de seguridad de Estado o el de seguridad ciudadana, que sólo centraban su visión en la seguridad del Estado frente a otros Estados o seguridad frente a la criminalidad, comprendiendo que los Estados no estarían seguros si sus nacionales no lo están antes.

El Secretario General de las Naciones Unidas señaló, con ocasión de la discusión del rol de las Naciones Unidas en el Nuevo Milenio, que: *“La seguridad humana abarca derechos humanos, buen gobierno, acceso a la educación y a la salud y asegura que cada una de las personas tengan oportunidad y opciones para lograr la satisfacción de sus necesidades. Cada paso en esa dirección es también un paso hacia la reducción de la pobreza, el crecimiento económico y la prevención del conflicto. Libertad de querer, de librarse de los temores y el derecho de las futuras generaciones de heredar un medio ambiente sano, son los bloques interrelacionados que conforman al ser humano, y por lo tanto, a la seguridad nacional”*.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Annan, Kofi, Millenium Report of the Secretary-General of the U.N., *“We the Peoples. The role of the United Nations in the XXI Century”*, New York, 2000

Una de las garantías para construir la seguridad humana y a la vez, impulsar el derecho al desarrollo, en un país como el nuestro, es la educación y la promoción de los derechos humanos. Esto por cuanto, si se educa y se promueven los derechos humanos, se puede alcanzar que las y los habitantes participen activa y democráticamente, demanden la satisfacción de sus necesidades, llamen a la rendición de cuentas ante la negligencia u omisión de las instituciones que deben satisfacer esas necesidades y vivan la cotidianidad en una cultura de paz. El ejercicio pleno de los derechos humanos implica, no sólo que los Estados adecúen los ordenamientos jurídicos a las normas internacionales, sino que pasa por el cumplimiento irrestricto de éstas y la vigilancia y reclamo cuando no esto no suceda, por parte de habitantes informados y concientes de sus derechos.

*“Los procesos que se han desarrollado con la población estudiantil de niños, niñas y adolescentes durante el presente período, constituyen experiencias frescas e innovadoras, no sólo porque involucran un abordaje temático novedoso, sino además porque se ha recurrido a la expresión artística y lúdica para motivar la construcción de actitudes y conocimientos de derechos humanos en los y las estudiantes del primero y segundo ciclo de la educación general básica.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos,  
2009*

## II. La labor educativa de la Defensoría de los Habitantes

Dado que su naturaleza es controlar aquellas acciones del sector público que pudieran lesionar los derechos e intereses de las personas, la Defensoría de los Habitantes cumple una función vital para determinar las causas y condiciones en que la violencia afecta las relaciones sociales e interpersonales y que, por lo tanto, al amenazar los derechos, amenaza también su seguridad.

El conocimiento de dichas causas, implica una tarea educativa que la Defensoría de los Habitantes ha asumido desde su creación y que ha involucrado como partícipes inmediatas a las comunidades del país. La mayoría de las acciones de la Defensoría se han derivado directa o indirectamente de las demandas y necesidades de las personas afectadas e interesadas. Esas demandas se han expresado muchas veces con la forma de peticiones concretas de acciones de capacitación o información y en otras oportunidades, los intereses comunitarios se hacen patentes en otro tipo de manifestaciones y actividades públicas, de los que la Defensoría toma parte.

Como fácilmente puede inferirse, las comunidades han sido el referente de trabajo educativo más importante para la Defensoría, en lo que se refiere a las acciones

de promoción y divulgación de derechos. Obviamente, la comunidad es una fuente de protección y de solidaridad para las personas, pero también puede ser un sitio de violencia y de amenaza a su seguridad<sup>3</sup>.

Debe recordarse que la mayoría de las agresiones que experimentan las mujeres y los niños y las niñas, provienen de su círculo familiar y de amistades cercanas, antes que de personas extrañas. Por este motivo es tan importante insistir en mantener una perspectiva de derechos en las acciones tendientes a garantizar la seguridad de las personas, pues de otro modo las necesidades concretas no serían tuteladas, tal como los y las habitantes esperan.

Asumir e interpretar las necesidades de las personas, ha sido una tarea ardua e inconclusa,

pero la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, ha venido trabajando en ello desde su creación. Durante los últimos años, se han llevado a cabo procesos que responden a esas necesidades e intereses. De seguido se citan algunos de los más importantes, aunque la lista no sea exhaustiva.

### Trabajo de Educación en Derechos Humanos con niños y niñas

Durante muchos años, la gestión educativa desde la Defensoría se concentró mayoritariamente en los y las habitantes mayores de edad, aunque también en poblaciones de jóvenes. Sin embargo, a partir del año 2005, se amplió su cobertura a la atención de las necesidades de la niñez y la adolescencia, trabajando directamente con niños y niñas en las comunidades educativas.

Estas actividades responden al llamado que históricamente han hecho los niños y las niñas, de ser partícipes de su propia historia; de ser tomados en cuenta para la búsqueda de soluciones a los problemas que les aquejan y de ser incluidos e incluidas en el análisis de las problemáticas sociales de sus comunidades, de acuerdo con sus capacidades y sensibilidades, en

<sup>3</sup> Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children, parag. 69 23 agosto 2006.



los términos previstos por el Código de la Niñez y la Adolescencia.

Los resultados de la experiencia del trabajo con niños, niñas y adolescentes ha sido aleccionador. No sólo porque de ellos y ellas han provenido clarificantes reflexiones respecto de las causas del entorno violento e inseguro en el que viven, sino porque además, con la intermediación de la Defensoría, también han llamado a cuentas a las instituciones públicas involucradas en la atención de los problemas que les afectan.

### Mural de los Derechos Humanos

Se desarrolló una actividad-piloto sobre educación en derechos humanos en la Escuela República de Nicaragua, ubicada en una comunidad de atención prioritaria en San José. En esta oportunidad, se desarrollaron diversas actividades de capacitación a la comunidad educativa en diferentes temáticas, en coordinación con el equipo interdisciplinario, en las que se incorporó el personal docente y administrativo de la escuela, personas de la comunidad, así como padres y madres de familia.

Como resultado concreto de la experiencia con la escuela, cerca de 50 personas menores de edad de todos los niveles de ese centro educativo, fueron seleccionadas para la elaboración de un mural con contenidos en derechos humanos, para ser plasmado en una pared ubicada en la Defensoría de los Habitantes. El producto final, logrado con la cooperación del Gobierno de Finlandia, y con la participación del Museo de Arte Costarricense, la Universidad Nacional y la Asociación de Seguridad y Embellecimiento de Carreteras Nacionales (ASECAN), es un mural con una extensión de 105 metros cuadrados (30 metros de largo y 3,50 metros de altura), ubicado en la entrada principal de la institución, que enfoca la temática de derechos humanos desde la perspectiva de la población infantil.

Para quienes visitan la Defensoría, el mural se convierte en la primera impresión y hasta se han identificado personas de todas las edades que aprecian la obra de arte por minutos antes de ingresar a la institución. La imagen del mural ha sido utilizada para ilustrar presentaciones en temas relacionados a Derechos Humanos, en separadores de libros y en la portada de uno de los libros del programa de publicaciones titulado “Había una vez un Derecho”.

### Proyecto “El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender”

Este proyecto se formuló con el concurso del grupo de teatro *Ticotíteres* y se ejecutó con la cooperación 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.

Inicialmente se abarcaron 40 escuelas de todo el país, pero con una ampliación se logró incluir a otros veinte centros educativos. El proyecto contempló la realización de la Obra de Teatro y Títeres: *Conversando con mis amigos construyo un mundo mejor*, para lo cual fue necesario diseñar y construir un teatrino, los títeres, la escenografía y utilería de la obra; el guión técnico-teatral y la edición de un folleto de apoyo pedagógico, en el que se desarrollan diferentes historietas referentes a los derechos humanos.

### Proyecto “Aprendiendo a convivir”

“*Aprendiendo a convivir*” 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 en ese camino la Defensoría de los Habitantes, ha encontrado el apoyo decidido del Ministerio de Educación Pública.

La iniciativa busca profundizar de forma sistemática y sostenida los principios divulgados en la actividad de títeres, con el objetivo de promover la construcción de contenidos, habilidades y valores para la convivencia social -en el entorno familiar y comunitario- como espacios indispensables para el aprendizaje y la práctica de los derechos humanos de todas las personas.

Se ha trabajado el proyecto en las comunidades educativas en las que operan escuelas del programa PROMECUM, lo cual asegura que se está abordando una zona identificada por el MEP como de atención prioritaria, además de que al contar con equipo interdisciplinario, se garantiza la sostenibilidad de la iniciativa. Adicionalmente, se trabajó con dos escuelas en Barrio México, como parte de un esfuerzo por integrar a la Defensoría en la comunidad.

Las escuelas que hasta el momento han participado en el proyecto, son las siguientes:

Escuela Ramiro Aguilar, Bo. México

Escuela República Argentina, Bo. México

Escuela Lomas de Pavas, Pavas

Escuela Antonio José de Sucre, La Uruca

Escuela Los Pinos, Alajuelita

Escuela Granadilla Norte, Curridabat

Escuela Quebradilla, Cartago

Escuela INVU Las Cañas, Alajuela

Escuela Carmen Lyra , Turrialba

Escuela San Francisco, Puriscal

Escuela Corazón de Jesús, Liberia

Escuela José Francisco Pérez Muñoz, Esparza

Escuela Tierra Prometida, San Isidro de Pérez Zeledón

Escuela La Colina, Limón

Escuela Rescate de Ujarrás, Paraíso

Escuela Los Diamantes, Guápiles

Escuela El Palmar, San Rafael de Heredia

Escuela Carmen Lyra, Turrialba

El proyecto se concibe y desarrolla desde las necesidades específicas de los niños y las niñas, pero también busca expandir las responsabilidades de las personas adultas, en torno a la construcción de una ciudadanía proactiva y sensible a esas necesidades humanas y al fortalecimiento de redes solidarias en el nivel local.

El fin último del proceso, es orientar acciones con redes locales comprometidas hacia la creación o detección de redes de contacto y establecer un intercambio de prácticas entre los-as docentes y los alumnos-as para que recojan el sentir y la aspiración de sus comunidades 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.

Durante la realización del proyecto, que se inició en el año 2007, la Dirección de Promoción y Divulgación detectó, junto con los niños y niñas participantes, una serie de amenazas a la seguridad de las y los estudiantes en ciertas escuelas. A partir de las observaciones de los niños y niñas, la Defensoría inició investigaciones de oficio, que buscan esclarecer y mejorar las condiciones de los y las estudiantes. Por ejemplo, algunos centros educativos en San José presentan las malas condiciones de su planta física, lo que dificulta el pleno desempeño del proyecto y una deficiente oferta de servicios educativos, lo que pone en condiciones discriminatorias a niños y niñas.

Como respuesta a ese problema, la Defensoría organizó reuniones de intercambio entre las diferentes instituciones que atienden las escuelas del sector afectado, como son la Clínica Clorito Picado, EBAIS, Municipalidad de San José, Ministerio de Salud, Supervisora del Circuito correspondiente del MEP y Junta de Educación de San José y las direcciones de Niñez y Adolescencia y Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes, con las cuales se coordinan acciones de apoyo.

A través del proceso seguido en otro centro educativo, se pudo apreciar una serie de irregularidades, sustentadas en los módulos con niñas y niños, madres y con docentes particularmente. Las anomalías tienen relación con el manejo de la Dirección y de la Junta de Educación y sus responsabilidades en torno a la alimentación de niñas y niños y el mantenimiento del edificio y sus diferentes servicios. Los niños y niñas, advirtieron problemas de relaciones humanas indebidas en los y las docentes, bajo la forma de irrespeto y hostigamiento laboral y varias gestiones administrativas irregulares.

En este contexto, se realizaron varias reuniones con instancias pertinentes, como la Auditoría del MEP y las direcciones de Niñez y Adolescencia y Control de Gestión administrativa, con quienes se acuerdan acciones de seguimiento.

Finalmente la directora de la escuela involucrada es reubicada por el MEP mientras dura el proceso de investigación, se reeligen una nueva Junta de Educación y Patronato Escolar y una nueva dirección asume la escuela, en un contexto diferente.

Durante el proceso realizado en otra escuela de zona rural, se vivió una experiencia diferente, por tratarse de un centro educativo bien organizado, donde se aprovechan todas las condiciones de una escuela de atención prioritaria; es decir, funcionan las tutorías con facilitadores curriculares y las clases de recuperación

para estudiantes (PRIN), en un ambiente de respeto entre estudiantes, docentes y padres –madres de familia.

Para el año 2009 se está iniciando el trabajo en las Escuelas San Francisco de Santiago de Puriscal y Los Pinos de Alajuelita.

Quizás el principal aprendizaje obtenido por la Defensoría durante este año, es que el involucramiento de los niños y las niñas en la detección y solución de los problemas de seguridad y de realización de sus derechos, resulta fundamental para mejorar las condiciones educativas.

### **Proyecto IBSEN: Iniciativa Regional Costa Rica – Guatemala**

Por gestión y negociación de la Defensoría, el apoyo del PNUD y con la cooperación del Gobierno de Noruega, se desarrolla el proyecto denominado “El teatro de Ibsen y la consolidación de los derechos humanos”. Mediante este proyecto, se pretende capacitar a más de treinta y cinco mil estudiantes de secundaria, en la construcción de conocimientos de derechos humanos, que les permitan ejercitar una ciudadanía sensible y responsable a los valores estéticos, democráticos y solidarios.

El proyecto se desarrolla a partir del montaje de dos obras teatrales del dramaturgo noruego Henrik Ibsen, a saber: “Un enemigo del pueblo” (que se presentará durante los años 2008 y 2009) y “Casa de muñecas” (que se presentará en 2010). Los y las estudiantes que presenciarán las obras, tendrán posteriormente la oportunidad de desarrollar un módulo pedagógico sobre los valores expuestos en la puesta en escena. Esta iniciativa consiste en un proceso de aprendizaje que va avanzando por diversas experiencias o estaciones. Desde esta perspectiva, se aborda la relación pedagógica con la población joven y nuestro propio quehacer, dentro del Proyecto IBSEN.

En este proyecto se considera el aprendizaje como un proceso constante, que se da en todos los ámbitos de la vida de las personas. Todos-as aprendemos y tenemos la capacidad de aprender. Estamos siempre en “proceso de aprender”; es decir, en proceso de construir y construirse.

Como función vital, el aprendizaje se da entonces no solo en los centros educativos, sino en todos los espacios donde las personas se desenvuelven. Y ya que los centros educativos son por definición espacios para aprender y que el sistema educativo es genera-

dor de aprendizajes, son también espacios vitales. De tal forma, tienen entonces la importante labor de estimular en cada estudiante su potencialidad creadora, pero también la de estimular la potencialidad creadora de las y los maestros, así como de las comunidades donde tienen su sede las escuelas y colegios. Esas comunidades son el “nicho vital” de las y los estudiantes, donde se da parte importante de su aprendizaje.

Así concebido, aprender es generar conocimiento individual y grupal, conocimiento que se produce a través de la experiencia vivida. De esta manera, el conocimiento no “se adquiere” simplemente porque alguien se lo enseña o se lo explica a otros, sino que es resultado de las experiencias que tenemos cotidianamente en nuestra interacción con otros seres humanos. El “conocer” es un proceso donde cada persona es fuente inagotable de aprendizajes, y a la vez, es un proceso colectivo, pues las personas aprenden en los

*“El aprender es indisociable de la dinámica de los seres vivos y es por ello que el Proyecto Ibsen asume parte de la existencia de la unidad entre procesos vitales y cognitivos. Enormes e impredecibles capacidades personales y colectivas surgen y se propician en estrecha relación con el entorno, en el diario quehacer de la vida cotidiana.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, 2009*

contextos en los que se desenvuelven, en su relación con los demás.

El proyecto Ibsen busca que las personas jóvenes se interesen en los derechos humanos, porque encuentran sentido en las experiencias de aprendizaje que se les proponen, potenciando sus propias capacidades creadoras y emprendedoras en tanto individuos y en tanto miembros activos/as de sus comunidades.

### **Abordaje del VIH-SIDA desde la perspectiva de promoción de los derechos humanos**

El tema de VIH-SIDA ha sido asumido en materia de capacitación como una cuestión que incumbe directamente a la seguridad personal y social, a partir de una coordinación cercana con la Dirección de Calidad de Vida de la Defensoría. Se trata de un tema en el que hay que trabajar no solo en cuanto a información sobre la ley, sino principalmente en materia de sensibilización.

A partir de la cooperación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) se editó e imprimió un material que se ha venido divulgando por medio de diferentes procesos, coordinados con varias instituciones y organizaciones.

Adicionalmente se han acompañado diversos espacios informativos, con estudiantes de universidades quienes hacen investigaciones en el tema, así como periodistas que han querido dar otro enfoque al tema del VIH-SIDA, como fue el caso de entrevistas ofrecidas en el marco de diversas investigaciones.

Se realizaron coordinaciones con la Caja Costarricense de Seguro Social para la realización de diversas actividades de capacitación en el tema. El enlace con la Unidad de Control del SIDA, así como con la Clínica de atención integral al portador del VIH-SIDA del Hospital México, permitieron el desarrollo de diversas iniciativas conjuntas en la capacitación y sensibilización de personal de distintas instituciones, así como de grupos organizados de la sociedad civil. Destaca el despliegue coordinado con el Ministerio de Seguridad Pública para la capacitación de su personal, así como los talleres de capacitación dirigidos a funcionarios y funcionarias tanto nacionales como extranjeros, de los diferentes programas de Naciones Unidas, como UNICEF, UNFPA, OIM, entre otros. Otras instituciones que mostraron interés en capacitar a su personal en el tema, fueron el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, y el Ministerio de Educación Pública en varias de sus dependencias.

Sobresale el trabajo desarrollado con grupos organizados de personas viviendo con el VIH (PVVS), quienes solicitaron apoyo en su organización como grupos específicos, distintos a las organizaciones que solamente trabajan el tema. Además de brindar espacios de capacitación en el tema, se acompañaron varias reuniones con los diferentes grupos, en los que se delinearon estrategias para la cohesión ante los posicionamientos de las personas viviendo con VIH en el país.

Concluyen estos grupos que las ONG's que trabajan el tema no se pueden arrojar la representatividad de los PVVS, por lo que hay que afianzar estos espacios entre los grupos de PVVS que conformarían esta red de trabajo. Señalaron además la necesidad de fortalecer el trabajo conjunto en bloque (red) como un espacio permanente y continuo, con tareas y metas que ayuden a su consolidación.

Actualmente, se trabaja en la elaboración por parte de varias instituciones de un Protocolo Interinstitucional de atención de víctimas de violación, para aplicación

de tratamiento retroviral en las primeras 72 horas. La iniciativa se lidera desde la CCSS, y destaca la participación de la Fuerza Pública, el Poder Judicial (la Secretaría de Género, Fiscalía de Delitos Sexuales, Trabajo Social), el INAMU y el 911.

### **Participación en el Foro Permanente de Población Migrante y Refugiada desde la perspectiva de Promoción de derechos humanos y seguridad humana**

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. La Defensoría funge como Secretaría Técnica de este foro. Además de buscar la actualización de sus participantes respecto de esta temática, se buscan puntos de coincidencia para "alimentar al Estado", para una mejor administración de las cuestiones migratorias.

Se ha realizado un acompañamiento desde la Dirección de Promoción y Divulgación a este Foro, el cual reúne instituciones y organizaciones relacionadas con la temática de migración. Se desprenden de este foro espacios de reflexión, capacitación y de gestión parlamentaria, las cuales se coordinaron con la Dirección de Protección Especial de la Defensoría. Algunas de las instituciones involucradas son la Cancillería, MTSS, Dirección de Migración y Extranjería, INEC, UCR, y entre las organizaciones se encuentran Pastoral Social CARITAS, ACNUR, FUPROVI, CEJIL, OIM, CIDEHUM, El Productor, DNI-CR, UNFPA, FLACSO, CODEHU, LIMPAL, ACAI, CEP-ALFORJA.

Desde el año 2007 la Dirección de Promoción y Divulgación no participa en todas las sesiones de este Foro, sin embargo, se ha puesto en disposición de la Secretaría Técnica para solventar cualquier solicitud de capacitación que se tramite de manera formal. De esta manera se han tramitado solicitudes de capacitación dirigidas al mismo Foro, como por ejemplo, en derechos de las personas con discapacidad, actividad que se coordinó con la Comisión Institucional en Materia de Discapacidad de la Defensoría.

Adicionalmente, se tramitó una solicitud de colaboración en la confección de una guía dirigida a población migrante y refugiada, respecto de sus derechos y responsabilidades. Se desarrolló un trabajo interinstitucional para la elaboración de un documento accesible y amigable, proceso liderado por la Asociación *Ticos y Nicas*. Sin embargo, después de un trabajo intenso en esta materia, se informó por parte de esta

organización que tenían problemas con la instancia que iba a aportar el financiamiento para la impresión del documento.

### **Coordinación con el Ministerio de Educación Pública en procesos relacionados con el tema de juventud**

Los Comités Ejecutivos Estudiantiles, antes denominados Gobiernos Estudiantiles, reúnen un grupo considerable de estudiantes, usualmente destacados por su capacidad participativa y de liderazgo en la comunidad educativa. Este grupo de jóvenes por sí mismos-as constituyen una población meta para realizar un trabajo de educación para y en derechos humanos, al mismo tiempo que pueden considerarse posibles multiplicadores de los aprendizajes.

Se proyectó inicialmente la revisión de los procesos de elección en colegios y escuelas, para lo cual se coordinaron reuniones con el Departamento de Trabajo Comunal y Gobiernos Estudiantiles del Ministerio de Educación Pública, así como con la Fundación Friedrich Ebert y el Programa Agentes de Cambio.

El interés de la Defensoría, se orientó en el desarrollo de procesos de acompañamiento y capacitación, involucrando metodologías alternativas y artísticas, en tres ejes temáticos: respeto a la diversidad, libertad de expresión y eliminación del castigo físico. Paralelamente se buscó el empoderamiento de los y las jóvenes como sujetos de derecho, así como la apertura de espacios de encuentro entre los y las jóvenes y las personas adultas comprometidas de sus comunidades educativas, para la reflexión y el trazado de líneas de acción y participación de la población joven, para enfrentar circunstancias actuales, amparados en los derechos que los asisten mediando la creación y el arte.

A raíz de una serie de cambios de autoridades en este Ministerio, las acciones coordinadas quedan a la espera de ser retomadas, para lo cual se gestionan nuevos enlaces que permitan concretar actividades en las escuelas y en los colegios.

Una de las actividades que sí se concretaron en el marco de los trabajos comunales estudiantiles, fue en el Colegio Mauro Fernández en Desamparados, quienes hicieron una solicitud a la Defensoría para obtener información para resolver problemas existentes en la institución en la relación entre estudiantes y profesorado. Se trabajó en este centro educativo con un grupo de jóvenes, quienes en el marco del proyecto del Servicio Comunal, desarrollan una iniciativa de

“Defensoría Estudiantil”, con el acompañamiento de profesora/es y orientadores/as.

Como parte de un ejercicio de participación, en setiembre del 2006, una delegación de este centro educativo se hizo presente en la Defensoría para hacer entrega de una encuesta realizada por los-as mismas estudiantes, respecto de varios aspectos de la situación institucional. Denuncian que las anomalías en el Liceo han ido en escalada, pero ha habido una preocupación superior de cuidar la imagen institucional, por sobre la resolución de los problemas internos.

Problemas de drogas, agresiones entre el estudiantado, abuso de autoridad y el temor de padres y madres y hasta de docentes, por enfrentar algunas situaciones, fueron parte de las preocupaciones compartidas por los y las estudiantes. Se evidencia un desconocimiento generalizado de sus derechos, como por ejemplo, del reglamento de evaluación de los aprendizajes y sus respectivos procedimientos: solo se les habla de sanciones.

Las autoridades del colegio, junto con los y las estudiantes y funcionarios-as de la Defensoría, señalaron la necesidad de abrir espacios y formas alternativas que llevaran a la solución de conflictos en la institución y a su respectiva prevención, lo mismo que a la sensibilización y consolidación de un clima democrático de la comunidad educativa, basado en valores de respeto, tolerancia y solidaridad.

Este proceso fue socializado con funcionarios del Colegio Técnico de Puriscal, quienes se mostraron interesados en implementar una experiencia similar en su institución.

### **Procesos en comunidades**

Algunas comunidades han solicitado a la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, capacitación en diversos temas, siendo las asociaciones de desarrollo u otras instancias organizadas comunales quienes se organizan para resolver los problemas identificados, y solicitan apoyo en formación. Llama la atención la realidad que se vive en comunidades alejadas a San José, que además de rurales dan cuenta del olvido en que las mantienen las autoridades políticas del país.

Los y las participantes encontraron un espacio para informar muchas de las arbitrariedades por las que atraviesan al ser una comunidad lejana. Aseguraron que muchos funcionarios y funcionarias les tratan como “campesinos ignorantes”. Además de explicar

los pasos a seguir para darle seguimiento a las denuncias planteadas por la comunidad, se logró organizar y generar cambios en sus instituciones.

La Legua de Aserrí, es un caso emblemático de una comunidad organizada, que ha solicitado un acompañamiento sistemático a raíz de una serie de inquietudes surgidas en distintos aspectos. Llama la atención que dicho interés se motiva a partir de una capacitación en el tema de derechos de niñez y adolescencia, actividad en la que al desarrollar una introducción en derechos humanos, se desató una discusión respecto de una serie de problemas por los que atraviesa la comunidad, lo cual hizo necesario enfatizar durante varias visitas, en contenidos de participación ciudadana y procedimientos de defensa.

Algunas de las denuncias se relacionaban con el centro educativo, por abuso de autoridad tanto hacia sus hijos e hijas como en contra de los padres y madres de familia; ante la impotencia y la desinformación, les habían impedido abogar por los derechos los niños y niñas.

Al desarrollar el tema de derechos y procedimientos de defensa, surgieron una serie de consultas e intervenciones de diversa índole, orientadas a esclarecer irregularidades en el seno de instituciones de la comunidad. Se presentaron inquietudes respecto del servicio de transporte público, las carreteras y el rol municipal, así como a la salud y el maltrato en la clínica (incluyendo cobros en los servicios).

En el año 2009 aún se mantiene el contacto con esta comunidad.

### **Atención a la situación del terremoto de Cinchona**

Ante una solicitud de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Promoción y Divulgación organizó actividades de acompañamiento en la situación del desastre ocasionado por el terremoto de Cinchona. Para ese fin, se revisó la operación de las diferentes instancias involucradas, así como el servicio brindado por el Colegio Profesional de Psicólogos en la atención de víctimas que requerían de este servicio.

Tras la visita a varios lugares como Carrizal de Alajueta, Dulce Nombre, Fraijanes, Esperanza y Poasito, entre otros, se lograron concluir elementos significativos, dentro de los que destacan:

La ayuda ha llegado a los albergues: Se logró identificar en los albergues visitados suficiente comida

y suministros, los cuales se albergan en bodegas improvisadas.

Rol coordinador de la Comisión Nacional de Emergencias: La falta de presencia de personeros de la Comisión Nacional de Emergencias fue quizás el elemento más inquietante en todo el proceso de monitoreo. Quedó de manifiesto que esta instancia no desarrolló esas acciones en los albergues, y que en su lugar la delegó a personas voluntarias, a quienes no les dio seguimiento, ni las herramientas necesarias para asumir dicha tarea.

Posicionamiento de distintivos de la Comisión Nacional de Emergencias: Llama la atención que la distribución de camisetas y gorras de la CNE, ha “pintado de anaranjado” cada uno de los albergues, con decenas de personas con estos distintivos: en el imaginario de las personas en la zona aparece una Comisión Nacional de Emergencias aparentemente presente.

Coordinadores/as en los Albergues sin ninguna preparación ni seguimiento: Como se señaló, la presencia de la Comisión Nacional de Emergencias es nula en los albergues, lo cual ha sido sustituido por la figura de “coordinador o coordinadora de albergue”, quienes son personas voluntarias a las cuales se les asignó el rol, pero sin funciones definidas, al menos de manera unificada.

Falta de información hacia las personas afectadas: Las familias no recibieron información sobre su situación particular, o sobre el estado de sus viviendas.

Algunos albergues no están ubicados en lugares seguros: Preocupa la seguridad de las personas que fueron ubicadas en un supuesto lugar seguro, ya que se identificaron fisuras en algunas paredes, desnivel en algunos pisos de los inmuebles, además de terrenos inestables.

Atención en salud: En términos generales, la Dirección de Promoción y Divulgación identificó en los albergues la presencia de clínicas y diversos centros de salud, atendiendo a las personas en esos lugares; sin embargo, esta no fue la norma en todos los albergues. Por otro lado, preocupa la salud integral de las personas (su bienestar físico y su estabilidad emocional: este elemento ha sido asumido por el Colegio Profesional de Psicólogos). La salud integral en los albergues también incluye las condiciones de sanidad e higiene que se manejó, acceso al agua, prevención de brotes de enfermedades, así como el hacinamiento que generó conflictos entre las personas.

**Rol de la Fuerza Pública:** El rol de la Fuerza Pública fue fundamental en la atención de la emergencia, no solo por resguardar las entradas a los albergues, garantizando la seguridad de las personas ubicadas, sino además apoyando a los coordinadores de los mismos, cuando así fue requerido.

**Intervención de algunas Iglesias:** Grupos de personas de algunos credos se hicieron presentes en la atención de la emergencia, para reconfortar espiritualmente a las personas afectadas. Sin embargo, fue preocupante que algunos grupos religiosos se aprovecharan abiertamente de la situación de desastre, para realizar labores de pseudo evangelización y el “reclutamiento de seguidores”. Los conflictos por diferencia de credos fueron muy frecuentes.

### Capacitación al personal de la Defensoría en Intervención en crisis

Ante la situación de desastre vivida en el país, y el involucramiento de la institución en el monitoreo, la Dirección de Promoción y Divulgación ofreció un taller de capacitación, mediante el cual desarrolló contenidos técnicos en materia de intervención en crisis como primeros auxilios psicológicos, y más en particular este tipo de intervención en situaciones de desastre.

### Sistema de Mediación y Conciliación de la Defensoría de los Habitantes

En coordinación con el Poder Judicial, se inició un proceso institucional para la elaboración de un sistema de mediación y conciliación al interior de la Defensoría de los Habitantes. Se involucró en el proceso a varias instancias internas de la institución.

Desde la Dirección de Promoción y Divulgación se solicitó la colaboración para un eventual proceso de divulgación de la iniciativa, tanto a lo interno de la institución, como hacia los usuarios y usuarias externas de los servicios de la Defensoría. Se conformó una comisión divulgación para elaborar un plan con este objetivo. Adicionalmente, se participó en la elaboración del documento del sistema de mediación y Conciliación en conjunto con el Poder Judicial.

Actualmente se encuentra el modelo en fase de evaluación, se requiere determinar si se ajusta a la realidad institucional.

### III. Los retos

El modelo de intervención que ha desarrollado la Defensoría durante los últimos años, en materia de promoción y divulgación de derechos, tiene como norte la facilitación de la construcción de aprendizajes a partir de la experiencia de las comunidades e instituciones.

*“El abordaje metodológico del quehacer educativo de la Defensoría de los Habitantes, está inspirado en los valores humanos fundamentales, el desarrollo integral de las personas, la construcción de conocimientos basados en la responsabilidad y en la conciencia de los derechos de los demás, en el ejercicio responsable de su libertad y en la importancia de la solidaridad, como factor de organización social que resulta básica para el bien común.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos,  
2009*

Las experiencias de las que se ha dado cuenta, ponen de relieve la participación directa de las personas, de manera que las conclusiones a las que se ha llegado, reflejan las voces mismas de los y las habitantes, en el entendido de que los procesos de educación no formal que lleva a cabo la Defensoría, son en realidad ejercicio de valorización de la libertad

individual y de afirmación de los derechos sociales, en los que se predica la integralidad de los derechos de la persona humana<sup>4</sup>.

En ese sentido, el proyecto “Aprendiendo a Convivir”, debería poderse convertir en un proceso sostenido, con el que sea factible desarrollar los principios y elementos del Programa Mundial de educación en derechos humanos, proclamado desde el año 2005 por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La incidencia real del quehacer de la Defensoría en la construcción de ciudadanías activas y responsables, tal como se busca en este proyecto, debe tener como correlato el mejoramiento de las competencias institucionales y, en el caso de la educación formal, tiene relación específica con el desempeño docente, especialmente si se considera que los conocimientos, habilidades y destrezas basados en los derechos humanos, tienen un efecto decisivo en la institucionalidad democrática.

La experiencia ha indicado también que los funcionarios y funcionarias públicas deben mejorar sus plan-

<sup>4</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Informe interamericano de la educación en derechos humanos. Parte I: Desarrollo Normativo. San José, 2002, p.9.

teamientos y comportamientos éticos, de modo que el quehacer institucional pueda servir de ejemplo para las comunidades.

Como reto para el futuro, tanto la Defensoría como las instituciones públicas deben trabajar en mejorar el desempeño institucional, en el campo de la ética y del cumplimiento de sus obligaciones, de manera que las acciones de capacitación en derechos humanos que la Defensoría ha iniciado, de modo que se pueda tener un referente práctico que se precie de los valores fundamentales que más han enorgullecido la historia del país, como son la honradez, la probidad y la eficiencia.

Los decisores de políticas deben plantear su tarea en el plano ético, pues los sistemas educativos no son sólo piezas al servicio de la economía, del consumo o del progreso material, sino medios que deben ayudar al desarrollo en plenitud de las potencialidades humanas. En particular, la expansión del conocimiento que caracteriza el ingreso de la humanidad al tercer milenio y que está ya impactando profundamente los sistemas educativos, debe inscribirse en este horizonte de integralidad y responsabilidad.

Por esta razón, uno de los desafíos importantes de la Defensoría en el ámbito de la educación no formal, es procurar un impacto en la generación de actitudes críticas en la población joven, de modo que aquellas personas a cargo de las decisiones políticas, puedan encontrar interlocutores e interlocutoras informadas. El proyecto IBSEN, por ejemplo, debería poderse ampliar y mantener como un programa permanente que ligue las manifestaciones artísticas con los procesos educativos, de modo que permitan desarrollar ciudadanías críticas.

Las mujeres, las personas con discapacidad, los niños, las niñas y adolescentes, las personas adultas mayores, las personas privadas de libertad, las comunidades de origen migrante, entre otras, requieren de políticas públicas que respondan con prontitud a sus necesidades, derechos e intereses, que han sido históricamente negados. No es admisible que se plantee una política de seguridad humana, cuando a las mujeres y a las personas menores de edad se les niega, en la práctica, la condición de sujetos plenos de derecho. Por ese motivo, debe insistirse en el enfoque de derechos humanos, como base y como guía para cualquier política pública que desee seguirse en el ámbito de la seguridad.

Por este motivo, las actividades de promoción y divulgación deberían poder fortalecerse en enfoque, cobertura y diversidad, de modo que además de desa-

rollar actividades de concientización y de información temática, se involucren cada vez más acciones de educación legal popular y de sensibilización respecto de las responsabilidades sociales.

Dada la diversidad cultural que caracteriza a Costa Rica, resulta necesario que se reconozca la diversidad social como una variable fundamental en la adopción de políticas públicas. La falta de compromisos respecto de las comunidades indígenas, ha sido un lugar común en las administraciones de las últimas décadas.

Finalmente, la experiencia de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría, durante su trabajo en los centros educativos nacionales, concluye en la necesidad de recuperar los planteamientos originales de la *Educación para Todos* y su “visión ampliada de la educación básica”: una educación capaz de satisfacer las necesidades básicas de aprendizaje de *todos* (niños, jóvenes y adultos), dentro y fuera del sistema escolar (familia, comunidad, lugar de trabajo, bibliotecas y centros culturales, medios de comunicación, acceso a las modernas tecnologías, etc.) y a lo largo de toda la vida.

*“Resulta evidente que las instituciones del gobierno central y de las municipalidades, deben destinar mayores y mejores recursos económicos y tecnológicos para igualar e incrementar la calidad de los servicios ofrecidos a los sectores empobrecidos en el campo y la ciudad, a los sectores indígenas y en general a todas las personas excluidas de los beneficios del progreso. Si no existen condiciones de igualdad en la atención de los problemas centrales del país, difícilmente podrá construirse un ambiente de seguridad que responda a las necesidades de las personas.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, 2009*

Es indispensable recuperar para la educación y para la política educativa, la *visión multisectorial*, entendiendo que los problemas no se explican ni se resuelven exclusivamente desde lo educativo, sino desde una política económica y social responsable del bienestar de las mayorías; la *visión de sistema*, superando la visión fragmentada y parcelada por edades, niveles, componentes o modalidades; y la *visión de largo plazo*, superando el cortoplacismo inmediateista al que fuerzan a menudo las lógicas de la política y las del financiamiento internacional<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Pronunciamento Latinoamericano por una educación para todos. Elaborado con oportunidad del Foro Mundial de la Educación (Dakar, 26-28 abril, 2000) [www.fronesis.org/prolat.htm](http://www.fronesis.org/prolat.htm)



La realidad profunda que supone el aprendizaje, en el que se incluye la experiencia cognitiva y la evolución biológica, por principio es reacia a toda forma de dominación, jerarquización y discriminación, pues se trata de un proceso inherente a todos los seres vivos. No existe ningún aprendizaje superfluo o innecesario; e igualmente, cualquier estructura ética o jurídica que otorgue legitimidad a los aprendizajes, tendrá que proponer también la libertad para que éstos existan, se desarrollen y se diversifiquen.

El aprendizaje de los derechos humanos, tal como lo plantea la Declaración Universal de Derechos Humanos, es un hallazgo histórico, porque tiene el poder transformador de la conciencia; propone una forma de dignificar a todos los seres vivos, incluyendo la legitimidad de los derechos de las mujeres y la necesidad de construir una nueva masculinidad y, entre muchas otras razones, porque otorga un valor inequívoco a la educación en nuestra cultura, que impulsa la construcción de una ciudadanía en la que quepan todas las personas.

La transformación implícita en la dignificación del aprendizaje, no se limita a las realidades exteriores, sino que abarca nuestras capacidades individuales para reaccionar frente a los estímulos externos, para mejorar la calidad de vida y para reproducir y promover la extensión de esos procesos, de modo que el aprendizaje de los derechos humanos oriente los fenómenos políticos, económicos y culturales. La exclusión social y la discriminación, además de actos de violencia, pueden ser entendidas como fenómenos de ignorancia, pues se basan en un lenguaje que deslegitima al otro o a la otra, o peor aún, en un monólogo infértil en el que no hay comunicación posible.

Sobre estas bases, la Defensoría de los Habitantes ha planteado una propuesta fértil y fresca, que ha tenido como resultado más de veintitrés mil personas capacitadas sólo en el año 2008.

Lo mejor está por venir. Seamos todos y todas artífices de ese cambio.



## Capítulo II Informe de Gestión

# Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata

*Atenciones inmediatas: un modo de garantizar la seguridad humana a persona con un problema representa la más pura esencia de la razón por la cual existe la Defensoría de los Habitantes de la República.”*

*Dirección de Admisibilidad”*

## I.- Introducción.-

Desde que abrió sus puertas en el año 1993, la prioridad de la Defensoría de los Habitantes ha sido la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, labor que no sólo es ejercida diariamente a través de un control de legalidad de las actuaciones de las distintas instituciones del sector público, sino además, el compromiso de esta Institución ha estado orientado a lograr que esas actuaciones sean consecuentes con la moral y la justicia, a fin de lograr una tutela efectiva de los derechos fundamentales de la población.

Esta particularidad hace de la Defensoría de los Habitantes una institución de control diferente a la fiscalización que habitualmente ejercen otros órganos, pues el compromiso trasciende la esfera de legalidad hacia la búsqueda de soluciones que protejan, desde distintas aristas, los derechos de las y los habitantes.

Como se ha venido abordando en los informes anuales anteriores, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata y la Dirección de Regionales, son los órganos institucionales que inician el trabajo de defensa de derechos y, por ello, se les ha denominado

el primer rostro que muestra la Defensoría a los y las habitantes.

El proceso de admisibilidad inicia con la recepción de la solicitud de intervención que plantea la persona mediante los distintos medios a su disposición: de manera personal, por teléfono, en forma escrita (carta, facsímil, Internet) o en las giras e inspecciones que realiza la Institución.

El acto que da inicio al procedimiento en la Defensoría de los Habitantes se ejecuta en estas direcciones, en donde luego del registro de las solicitudes de intervención, se analiza su admisibilidad; es decir, se procede a una valoración de la consulta así como de su pretensión, todo en función de las competencias institucionales asignadas, sin que la intervención de la Institución llegue a sustituir los actos y/o actuaciones materiales del sector público.

Es por lo anterior que a sus profesionales les corresponde, en el proceso de evacuación de consultas, concienciar y educar a las y los habitantes en la defensa de sus derechos, brindándoles asesoría y acompañamiento en función de las actuaciones a realizar ante la institución pública denunciada y en el caso del sector privado, la correspondiente orientación para hacer valer sus derechos.

## II.- Ámbito de competencia.-

La competencia institucional se orienta hacia dos grandes vertientes de actuación: por un lado, la tutela de los derechos e intereses de las personas por medio del control del poder público y, por otro, la promoción y

divulgación de esos derechos. No se trata, sin embargo, de competencias excluyentes que no puedan ser ejercidas por las diferentes direcciones que componen la estructura institucional; ambas se complementan, deben ir de la mano y el trabajo, en el caso concreto de la Dirección de Admisibilidad, no sólo es de admisión e inadmisión de quejas, de orientación a las personas, de defensa de derechos, sino también de promoción y divulgación, labor inserta en cada una de sus actuaciones.

La especificidad de las características, facultades y atribuciones de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata debe encontrarse, como primer fundamento, en el artículo 11 de la Ley N.º 7319 que a la letra dispone:

*“La Defensoría de los Habitantes de la República contará... con los órganos especiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.”*

Uno de los órganos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias es, precisamente, la Dirección de Admisibilidad, prevista en el marco de la estructura institucional con el fin de recibir y realizar el primer trámite a las solicitudes de intervención que las y los habitantes presentan a la consideración de la Defensoría.

En concreto, el Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes establece la Dirección de Admisibilidad como una instancia aparte de las Direcciones de Defensa, las cuales se constituyen como,

*“... órganos técnicos especiales en materia de su competencia encargados de evacuar las consultas y de atender, tramitar, investigar y preparar los proyectos de informe final de las investigaciones de oficio y de las quejas admitidas de conformidad con la competencia institucional.”*

En relación con las funciones de la Dirección de Admisibilidad<sup>1</sup>, son las siguientes:

- recibir las quejas que se presenten ante la Defensoría;
- iniciar el trámite de apertura del expediente respectivo cuando se determine que el asunto planteado está dentro de la competencia de la Institución;

- declarar, mediante resolución motivada, la admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas así como la apertura del respectivo expediente, cuando corresponda;
- orientar y evacuar las consultas que formulen los habitantes sobre el trámite y los procedimientos para interponer quejas ante la Defensoría;
- orientar al habitante sobre el trámite a seguir y autoridades o dependencias a que debe dirigirse cuando las quejas sometidas a conocimiento de la Defensoría se declaren inadmisibles;
- brindar *atención inmediata*, en coordinación con las Direcciones de Defensa, a los asuntos que por su naturaleza requieren urgente intervención de la Institución; y,
- colaborar con la Dirección de Promoción y Divulgación en las actividades de defensa programadas.

Una profusa explicación de la competencia de la Dirección de Admisibilidad puede encontrarse en el Informe Anual 2006-2007; para efectos del presente ejercicio de rendición de cuentas interesa destacar, teniendo como telón de fondo la seguridad humana, la atención inmediata como forma de defensa expedita, sumaria e informal de los derechos fundamentales de la población, considerando que la seguridad humana va de la mano con el desarrollo humano hacia un fin en común: la persona humana.

### **III.- Fundamento, objetivos y trámite de la *atención inmediata*.**

En efecto, una de las formas de actuación de la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, que tiene características muy particulares y es sumamente efectiva, es la denominada *atención inmediata*.

Con frecuencia las y los habitantes plantean solicitudes de intervención que, por su naturaleza o las implicaciones de lo expuesto, requieren una intervención más pronta y oportuna por parte de la Defensoría de los Habitantes. En este sentido, al efectuarse el análisis de las solicitudes de intervención interpuestas, la Dirección de Admisibilidad realiza una valoración para poder así determinar si se está en presencia o no de una atención inmediata.

En concreto, si de la solicitud de intervención se infiere que de no actuarse de inmediato el daño es irreversible, o dada la inminencia del daño o por las graves consecuencias que éste puede producir a la esfera de

<sup>1</sup> Artículo 11 del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes

derechos e intereses de las y los habitantes se requiere de la presencia inmediata de la Defensoría por razones de oportunidad, el asunto será calificado como de *atención inmediata*, en los términos establecidos en el artículo 11 del Estatuto Autónomo de Organización de la Defensoría de los Habitantes y el Manual de Microproceso de Defensa.

Para proceder con mayor premura, en caso de que la persona no cuente con las pruebas del caso, se le exige de su presentación y se le da pronto trámite.

Como su nombre lo indica, la *atención inmediata* se tramita en forma inmediata y expedita a través de diversos tipos de gestiones orientadas al cumplimiento de la finalidad que se persigue con este tipo de intervención; por ejemplo:

- gestiones informales como llamadas telefónicas,
- presencia de las y los funcionarios de la Dirección de Admisibilidad en las instituciones denunciadas,
- en casos de excepción, se solicitan informes a las y los funcionarios denunciados para ser respondidos en un plazo breve y perentorio de acuerdo con la situación denunciada; esto significa un trámite escrito de notificación urgente (el mismo día),
- cualquier otro tipo de gestión informal que garantice una respuesta pronta a la persona.

El término de la intervención se establece en un máximo de 72 horas; si transcurrido ese tiempo el asunto no se ha resuelto, se traslada a la Dirección de Defensa respectiva para su debido trámite y seguimiento. No obstante, la experiencia de la Dirección de Admisibilidad en este ámbito es altamente productiva, pues la mayoría de las solicitudes de intervención que son tramitadas bajo este procedimiento son resueltas prácticamente el mismo día en que se plantean, brindándose una respuesta satisfactoria a la persona y logrando contribuir a una solución, ejemplo claro y efectivo del ejercicio de la *magistratura de influencia*.

Este tipo de trámite permite una atención más pronta del caso concreto y logra que los derechos e intereses de las personas denunciadas no se vean afectados, o bien, que cese, a la brevedad, la vulneración y se restablezca el derecho en su pleno goce, lo cual reviste especial trascendencia cuando del derecho a la vida y el derecho a la salud se trata.

En ese sentido, para la atención de casos urgentes, la intervención de la Dirección de Admisibilidad se reali-

za ante las y los funcionarios con poder de decisión, lo cual agiliza la solución del problema sin tener que recurrir a la apertura de una investigación por parte de alguna Dirección de Defensa.

Una aclaración que amerita ser realizada desde ya, es que con el trámite por atención inmediata no se busca privilegiar a la persona que se presenta a solicitar la ayuda de la Defensoría de los Habitantes o dispensarla del cumplimiento de requisitos o de trámites en perjuicio de otras; de lo que se trata es de demostrar la razonabilidad y oportunidad de la actuación frente a la lesión o inminente lesión de derechos fundamentales.

#### **IV.- Sistematización de la atención inmediata con los derechos, valores y principios que componen la Seguridad Humana.-**

Teniendo como referencia las anteriores consideraciones, resulta importante ilustrar cómo deben sistematizarse los valores, derechos y libertades inmersas dentro del concepto de *seguridad humana* al momento en que se presenta una atención inmediata.

En primera instancia, debe valorarse ponderativamente los hechos narrados por la persona que acude a la Dirección de Admisibilidad, así como la pretensión que formula, a fin de que a partir de un análisis conjunto resulte una identidad clara entre lo que se reclama y lo que se solicita.

Superada esa fase, se debe determinar el derecho fundamental que se reclama como lesionado, pues de tratarse de uno de los componentes de la seguridad humana desde su enfoque amplio –la satisfacción del desarrollo humano y de un mínimo bienestar– deberá indefectiblemente admitirse la queja o denuncia para tramitarse, ya sea por la vía rápida –atención inmediata– según lo que se denuncie, o remitiendo el caso para ser investigado por la dirección de defensa competente.

Lo anterior tiene su fundamento, como se expuso al momento de desarrollarse el concepto de seguridad humana, en que los valores, derechos y principios contemplados desde el enfoque amplio de esta figura son merecedores de tutela y garantía efectiva por parte del Estado, de manera que la Defensoría de los Habitantes, de acuerdo con lo dispuesto en su ley de creación, se encuentra en el deber de asumir un papel activo para controlar la actividad de las instituciones del Estado frente a los derechos de las y los habitantes, máxime cuando de por medio se encuentran posibles lesiones a bienes jurídicos indispensables

para la oportuna satisfacción del desarrollo humano y el bienestar mínimo que ello conlleva.

Para el individuo, el bien jurídico implica, por un lado, el derecho a disponer libremente de los valores y derechos legalmente tutelados y, por otro, una garantía cognoscitiva, esto es, que tanto el sujeto en particular como la sociedad en su conjunto han de saber qué es lo que se protege y el porqué de la protección. Frente a lo anterior, para el Estado implica un límite claro al ejercicio del poder, ya que el bien jurídico en su función garantizadora le impide la producción y ejecución de actos administrativos en contra de ese bien jurídico protegido.

Bajo este panorama, resulta claro que las y los profesionales de admisibilidad encargados de atender una solicitud de intervención por atención inmediata, deben tener el criterio técnico jurídico suficiente para establecer la relación sistemática entre la pretensión formulada por las y los habitantes y el valor jurídico que se reclama como lesionado. Esto es fundamental porque, según la decisión que adopte, en coordinación con la Dirección, deberá buscar los medios más expeditos con el fin de lograr una mediación o resolución definitiva del problema que aqueja a la persona, evitando que el bien jurídico violentado o en posición de amenaza real, efectiva y potencial, sea protegido antes de que el acontecimiento surta efectos jurídicos negativos para la persona o, al menos, que esos efectos tengan una afectación mínima y puedan ser revertidos oportunamente, evitando daños de difícil o imposible reparación.

Así las cosas, y como se notará en el siguiente acápite, se podrían manifestar casos donde la persona plantea la denuncia por atención inmediata y con posterioridad a su valoración, se desprende que la pretensión relacionada con el bien jurídico que se reclama como lesionado no conlleva una intervención de ese tipo, pues el caso puede ser atendido con prontitud pero mediante gestiones formales a fin de buscar mayores elementos probatorios con el fin de determinar la admisibilidad o no de la solicitud presentada; v.gr. el caso donde un habitante reclamó la pronta respuesta a una solicitud de pensión cuya resolución administrativa fue apelada en tiempo y, de acuerdo con el plazo transcurrido, había sobrepasado el período con que cuenta la Administración para resolverla.

## **V.- La atención inmediata y su aplicación práctica a casos concretos de acuerdo con los derechos que se reclaman como lesionados.-**

A continuación se expondrán algunos casos representativos de atenciones inmediatas asumidas y tramitadas por la Dirección de Admisibilidad y que debido a la intervención oportuna y decidida tuvieron una solución satisfactoria para las y los habitantes denunciantes. Se podrá apreciar que en todos ellos está en juego la seguridad humana.

### **Más allá de un control de legalidad: la justicia de la mano del derecho.-**

Un ejemplo reciente de la actuación de la Dirección de Admisibilidad orientada a defender los derechos desde la perspectiva de la justicia es el suscitado en el mes de mayo de 2008 cuando una pareja de personas adultas mayores de muy escasos recursos se presentó a la Institución, con un caso muy especial que fue asumido como atención inmediata.

En el año 2002, la señora había ganado un premio de cinco millones de colones por medio de una “*raspadita*”. Junto con su esposo decidió depositar el dinero en un certificado a plazo en el Banco de Costa Rica. No obstante, en uno de los viajes del señor al Banco para retirar los intereses, el certificado se les extravió por lo que la entidad financiera debió realizar un contrato de reposición. En dicho contrato y en apego a la normativa vigente, se estipuló que el nuevo certificado tenía que permanecer en poder del Banco, como garantía, durante el plazo de prescripción de cuatro años y tres meses, por lo que el dinero podía ser retirado hasta el año 2012 y los intereses se pagarían cada tres meses y no cada mes como antes.

Esta situación tenía profundamente preocupados a los solicitantes, toda vez que conscientes de su estado de salud, les inquietaba no contar con el dinero necesario para afrontar los gastos ante alguna complicación médica o incluso la muerte, ya que no tenían más familia que la que conformaban ellos dos. Aunado a lo anterior, necesitaban el pago de los intereses mensualmente ya que con ese dinero se ayudaban a pagar los recibos de servicios públicos.

La actuación del Banco no era contraria al ordenamiento jurídico, pero dejaba de lado la parte humana que la situación conllevaba.

De esta manera, la Dirección de Admisibilidad dirigió sus esfuerzos a fin de que la entidad financiera valorara la situación desde la óptica de la justicia, logrando, mediante la intervención directa de la Defensora de los

Habitantes, que la Gerencia del Banco revalorara el caso. Como resultado, se suscribió un nuevo contrato a fin de que los intereses se siguieran girando de manera mensual; sumado a esto, el Banco se comprometió a dar su apoyo en caso de que las personas adultas mayores, por cuestiones de salud u otros imprevistos, requirieran el dinero de su certificado de depósito.

La alegría y la tranquilidad que reflejaron los rostros de la pareja de personas adultas mayores tras estos cambios, forman parte, sin duda alguna, de los motores que mueven día a día a la Defensoría de los Habitantes para seguir su lucha incesante por la defensa de los derechos fundamentales de las y los habitantes de nuestro país.

#### **Derecho a la salud: internamiento de una persona adulta mayor.-**

La Dirección de Admisibilidad atendió a un habitante que padecía de cáncer en la vejiga, el cual le generaba sangrados severos. Denunció que no había obtenido una adecuada atención médica y sentía que su salud se estaba deteriorando con el pasar de los días.

Si bien es cierto el habitante había sido internado dos meses antes de presentarse a la Defensoría en el Hospital San Juan de Dios, con posterioridad a que le dieron de alta le indicaron que debía ser intervenido quirúrgicamente, para lo cual tenía que estar acudiendo al centro hospitalario a informarse sobre la fecha de la operación.

Al salir del Hospital, le empezaron unos sangrados severos, por lo que acudió de nuevo a solicitar su internamiento; sin embargo, no lo quisieron atender y tampoco lo internaron, aduciendo que no tenían camas disponibles, a pesar de que los médicos eran conocedores de la gravedad de su enfermedad, según indicó.

Ante esta situación y en virtud de lo delicado de la enfermedad del habitante, la Dirección de Admisibilidad realizó gestiones informales ante el Director de Oncología del Hospital San Juan de Dios, cuyo resultado permitió el internamiento inmediato para la cirugía y tratamiento posterior.

#### **Derecho a la salud: medicamentos que no se entregaban a una persona adulta mayor.-**

Una persona adulta mayor se presentó muy angustiada a la Dirección de Admisibilidad debido a que acudió al Hospital Raúl Blanco Cervantes –donde había sido atendido anteriormente–, a retirar unos medicamentos;

sin embargo, se negaron a entregárselos indicándole que para ello debía acudir a la Clínica en la cual se encuentra adscrito.

El habitante consideró que los medicamentos debían ser entregados en el Hospital donde fue atendido con base en que ese Hospital es el especializado, dentro de la seguridad social, en lo que se refiere al servicio de la población adulta mayor.

Ante esta situación, se procedió a tramitar el caso como *atención inmediata* y se realizaron gestiones informales ante el Hospital Blanco Cervantes, logrando que los medicamentos le fueran suministrados al habitante de manera inmediata.

Con dicha intervención, la Defensoría pudo garantizarle al habitante su derecho a un tratamiento médico oportuno en relación con su padecimiento, mediante el suministro de los medicamentos que necesitaba.

#### **Seguridad social: la vida es lo primero.-**

Una habitante informó que tenía un hermano internado en el albergue del Instituto Nacional de Seguros debido a que sufrió un accidente de trabajo. Mientras fue atendido por las dolencias del accidente, se le diagnosticó un cáncer, el cual le producía mucho dolor y en el Albergue solo le podían suministrar morfina.

El Instituto Nacional de Seguros realizó gestiones para que el paciente fuera valorado por un médico especialista en oncología del Hospital México; sin embargo, le asignaron la cita para dos meses después del momento en que se apersonó a la Defensoría, lo que le preocupó enormemente a la señora ya que temía que su hermano pudiera morir sin haber sido atendido por un especialista.

En razón de lo anterior, la Dirección de Admisibilidad gestionó por medio de una llamada telefónica a la Dirección de Oncología del Hospital México para explicar la situación del paciente y la urgencia de que fuera valorado en razón de su estado de salud. Luego de varias gestiones, el Hospital accedió y reprogramó la cita para una fecha que estaba más acorde con el estado de salud del habitante.

### **Una arbitrariedad con repercusiones en el derecho a la salud: una adulta mayor desprotegida.-**

Una habitante denunció ante la Dirección de Admisibilidad, que una funcionaria del EBAIS de Moravia le “quitó” sin motivo aparente, a una adulta mayor salvadoreña, su seguro del Estado.

La señora padece de un cuadro severo de diabetes, que le produce constantes desmayos, lo que amerita contar con un seguro para recibir los servicios de salud al que toda persona tiene derecho.

Una vez recibida la queja, la Dirección de Admisibilidad se comunicó telefónicamente con el administrador de la clínica. De inmediato se le remitió, a su solicitud, un documento exponiéndole la situación.

En respuesta, el funcionario informó que había conversado con la señora denunciante, solicitándole que llevara inmediatamente a la adulta mayor para ser atendida, y que en relación con la suspensión del seguro, investigaría a la funcionaria para determinar qué había sucedido.

La habitante comunicó a la Defensoría que el problema estaba solucionado, que había llevado a la señora a la clínica y que había sido atendida. Además, le otorgaron nuevamente su seguro por el Estado y le dieron cita para la semana siguiente para valorarla, con lo que agradeció la diligencia de la Dirección de Admisibilidad.

### **Privados de libertad: también tienen derecho a la salud.-**

Con el propósito de atender de una manera más expedita, sumaria e informal las quejas por violaciones al derecho a la salud en contra de privados de libertad, la Dirección de Admisibilidad asumió el trámite de las gestiones previas de verificación de las denuncias presentadas.

A continuación, se expondrán algunos ejemplos en los cuales se ejercieron acciones orientadas a garantizar ese derecho.

- **Atención médica que no se brindaba.-**

Un habitante, privado de libertad en el Centro de Atención Integral de Cartago, padece cáncer en las fosas nasales. En el momento que se comunicó telefónicamente con la Dirección de Admisibilidad,

se encontraba con un fuerte dolor y a pesar de que había solicitado la atención médica, específicamente que lo inyectaran, indicó que se la habían negado. Inmediatamente la Dirección de Admisibilidad se comunicó por teléfono con el Director del Centro, a quien se le informó de la situación del privado de libertad. Respondió que coordinaría con el médico asignado para que valorara la situación del habitante. En seguimiento al caso, la Dirección de Admisibilidad se comunicó con el enfermero del Centro, quien indicó que al privado de libertad se le había dado la atención que requería.

- **Otro caso de atención médica que no se brindaba.-**

También se recibió una llamada de un privado de libertad que había sido trasladado al ámbito B del Centro de Atención Institucional de Limón. A los pocos días de haber ingresado a dicho ámbito, empezó a presentar problemas en su piel (alergias), por lo que desde hacía más de quince días había solicitado diariamente que se le brindara la atención médica necesaria ya que las alergias se habían extendido por todo el cuerpo, provocándole picazón y ardor. No obstante, no recibía la atención. Añadió que temía que fuera alguna enfermedad seria, aunado a que los demás privados de libertad tenían miedo de que fuera algo contagioso. Indicó, además, que ello podría generarse en las condiciones insalubres del lugar donde se encontraba (hongos en las paredes y suciedad de las colchonetas). De inmediato, la Dirección de Admisibilidad se comunicó telefónicamente con la Directora del Centro a quien se le expuso la situación. Posteriormente, se recibió un fax, mediante el cual se explicaba la atención médica que se le había brindado al paciente así como el tratamiento médico indicado para su padecimiento.

- **Falta de vehículo impedía atención médica.-**

Otro privado de libertad del Centro de Atención Institucional La Reforma, había estado recibiendo atención médica en una clínica en Alajuela en donde le hicieron unos audífonos. Después de muchas gestiones y citas, le indicaron que para la primera semana de marzo de 2009 se podrían retirar, por lo que se programó una cita para esa misma semana pero no lo llevaron. El 11 de marzo de 2009, la Dirección de Admisibilidad llamó en horas de la mañana requiriendo información, indicándose que no habían podido llevar al privado de libertad por falta de vehículo, de modo que llamarían a la clínica para solicitar que le reprogramaran la cita. En horas de la



tarde de ese mismo día, la Dirección de Admisibilidad se comunicó telefónicamente para verificar que la cita se hubiera programado. Las autoridades de la clínica informaron que trasladarían al privado de libertad para que retirara sus audífonos.

- **Condiciones sanitarias que repercuten en el derecho a la salud.-**

Para concluir este acápite, se considera importante informar de un caso expuesto por un privado de libertad que estaba recluído en el Centro de Atención Institucional El Virilla y fue trasladado a La Reforma; en este último estaba en una celda individual que no tenía agua potable y el servicio sanitario no servía, por lo que tenía que estarlo llenando con un balde, lo que generaba que la celda permaneciera en condiciones insalubres. Además, cuando lo trasladaron no lo dejaron llevar sus utensilios personales para comer. Una vez recibida la queja, la Dirección de Admisibilidad se comunicó de inmediato con la Encargada del Ámbito F de La Reforma, quien indicó que, efectivamente, el privado había sido trasladado, que el día en que ello ocurrió no se encontraban los administradores por lo que no se le habían llevado los utensilios personales, pero que ya se los habían entregado y el problema del agua también había sido solucionado.

- **Suministro del servicio de agua potable: urge agua para una comunidad.-**

Una habitante se presentó a la Defensoría de los Habitantes a solicitar su intervención debido a que junto con diez familias más residen en un asentamiento y durante más de seis meses estuvieron obteniendo de manera ilegal el servicio de agua por medio de un hidrante. El Departamento de Servicios Inactivos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), detectó la irregularidad que se estaba presentando y suspendió el suministro de agua de dicho hidrante.

La señora indicó que en diversas ocasiones había solicitado que le instalaran el servicio de agua, pero funcionarios de Acueductos y Alcantarillados le manifestaron que debía esperar el estudio respectivo debido a la situación irregular en la que estaban.

La habitante se presentó a la Defensoría de los Habitantes para buscar una solución pronta al problema de desabastecimiento de agua, pues en el asentamiento viven muchos niños y personas adultas mayores, incluyendo una persona adulta mayor con

cáncer y un niño diagnosticado con meningitis.

En respuesta, la Dirección de Admisibilidad se comunicó telefónicamente con el Departamento de Atención Prioritaria de AyA con el propósito de buscar una solución al problema de las familias afectadas.

Se explicó la situación en que se encontraban las familias, que habían intentado obtener el servicio de manera legal y que había sido por falta de voluntad de la institución que no lo habían logrado, según lo indicaron.

El Instituto de Acueductos y Alcantarillados respondió que permitirían la conexión de agua por medio del hidrante, aún y cuando no fuera legal, para evitar una propagación de enfermedades en el lugar, mientras resolvieran el abastecimiento de agua potable de forma legal.

De esta forma, se pudo obtener una protección al derecho a la salud que le asistía a la habitante, y a las demás familias afectadas, mediante el suministro del servicio de agua potable.

- **Derecho a la seguridad personal: inacción de varias instituciones.-**

Una habitante, vecina de Santa Ana, denunció que detrás de su casa de habitación se encontraba un parque municipal que tenía unos árboles de Guanacaste muy grandes y que uno de estos árboles se encontraba muy inclinado hacia su propiedad, invadiéndola. Denunció la situación ante el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) y ante la Municipalidad de Santa Ana.

El MINAET recomendó a la Municipalidad la corta de los árboles pero ésta no había realizado dichas labores, por lo que la Defensoría de los Habitantes solicitó un informe por atención inmediata a la Municipalidad, requiriendo explicaciones sobre la omisión en el cumplimiento de la recomendación emitida por el MINAET.

En razón de lo anterior, la Municipalidad respondió que uno de los árboles había sido cortado y el otro podado para evitar peligros a la propiedad de la habitante.

La Dirección de Admisibilidad, por su parte, realizó una inspección para verificar la situación. Si bien es cierto en dicha diligencia se comprobó que el problema se había corregido en gran medida, la habitante aún continuaba preocupada y solicitó una nueva poda del árbol que quedó en pie, para evitar que una rama cayera en su

propiedad durante la época lluviosa. Por tal motivo, el MINAET se comprometió a recomendar una nueva poda del árbol y los funcionarios de la Municipalidad de Santa Ana a acatar la recomendación. Así, el peligro inminente para la habitante fue eliminado.

## VI.- Reflexión final.-

A poco más de cumplir quince años de labores y próximos a concluir los cuatro años de la presente Administración, la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata entiende que el control del poder público a partir de la moralidad, la justicia y la legalidad ha marcado un punto de inflexión en la historia jurídica y política de Costa Rica.

La Defensoría de los Habitantes ha marcado un hito cuando en 1992 se promulgó su ley de creación. Un hito, porque hasta ese momento el control del poder público no conocía el examen de moralidad y de justicia; un hito, porque el poder no conocía de una magistratura de influencia que, por medio de sus acciones de persuasión, promoviera una tutela efectiva de los derechos de las y los habitantes; un hito, porque el clásico esquema de frenos, pesos y contrapesos, estaba conociendo elementos adicionales que incidirían en el ejercicio del poder. La orientación política del país, a cargo en lo fundamental del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, vino a convivir con poderes que inciden en sus decisiones por medio de sentencias como las emitidas por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y recomendaciones como las emitidas por la Defensoría de los Habitantes o sus acciones sumarias de defensa y las atenciones inmediatas como las realizadas por la Dirección de Admisibilidad.

En este contexto, ¿cuáles son los logros de la Dirección de Admisibilidad? No podrían ser otros que muchos de los éxitos que ha cosechado la Defensoría de los Habitantes a lo largo de su historia como un todo orgánico, en el que todos sus componentes se interrelacionan, se influyen y confluyen hacia un punto en común: los Derechos Humanos que vinieron a revolucionar la mentalidad tradicional, las tradiciones de los pueblos, la doctrina y hasta las estructuras institucionales y sociales ancestralmente debilitadas en orden a garantizar el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, considerando que las poblaciones más vulnerables deben ser atendidas con prioridad.

A riesgo de dejar de lado cosechas importantes, la Dirección se permite indicar cuatro que podría comprenderlas a todas:

- el reconocimiento de la persona humana, valiosa por sí misma, en esencia, sin necesidad de aditamentos o añadidos superficiales;
- como corolario, la tutela y promoción de los derechos innatos, siempre en la búsqueda de que sean reconocidos, respetados, protegidos y defendidos;
- la identificación absoluta con aquellos grupos de la sociedad tradicionalmente excluidos por la aplicación de políticas que no hacen más que mantener el estado de violencia estructural (Galtung) y, por ello, se les tiende una mano para tutelar sus derechos;
- un mundo, a partir de los Derechos Humanos como política pública, es posible.

Estos mismos logros se imponen como retos a la vez:

- De no dejar de ser sensible ante las situaciones de vulneración en las que se encuentra en entredicho la dignidad de la persona humana, esencia misma y fundamento de los Derechos Humanos;
- De continuar tutelando y promoviendo los derechos humanos, luchando, sin demora, porque se sigan reconociendo, respetando, protegiendo y defendiendo de las arbitrariedades cometidas por las y los funcionarios públicos;
- De continuar identificando las causas de la violencia estructural y proponiendo iniciativas orientadas a suprimirla;
- De que a partir de los Derechos Humanos como política pública, es posible otro mundo.

Las únicas limitaciones en la consecución de esos retos que se imponen, devienen de nosotros mismos: la lucha por los Derechos Humanos es un compromiso inherente a todas las personas que trabajan en una institución como la Defensoría de los Habitantes; la lucha por los Derechos Humanos debe ser el producto de la creencia en ellos, de la mística que se tenga para tutelarlos y promocionarlos; de lo contrario, sería un trabajo vano que solamente se vería recompensado con dinero, y en esta materia, como en todas aquellas en las que está de por medio la dignidad de la persona humana, no se puede servir a dos señores.

# Dirección de Sedes Regionales

## **Seguridad Humana y asimetrías territoriales**

### **I.- Introducción.-**

Durante el período que comprende el presente Informe Anual, la Dirección de Sedes Regionales de la Defensoría de los Habitantes se ha fortalecido a través de la incorporación de recursos humanos adicionales para desarrollar su labor de manera efectiva y oportuna, con lo cual se consolida la política de regionalización impulsada por la presente Administración y que tiene como antecedente más notorio, la apertura de dos nuevas Sedes Regionales durante los años 2007 y 2008.

Seguidamente, se destacan las acciones más significativas en tal sentido, como también algunas de las principales intervenciones realizadas durante el período por cada una de las seis Sedes Regionales, incluyendo la referencia a tres temas de recurrente atención por parte de cada oficina, así como una mención a las principales actividades de proyección institucional y de promoción de Derechos realizadas por cada una de ellas.

### **II.- Ámbito de competencia.-**

Conforme lo establece el artículo 11 de la Ley N.º 7319, la Defensoría de los Habitantes contará con los órganos especiales necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias. De igual forma, el artículo 16 de la misma normativa dispone que,

*“Toda persona física o jurídica interesada, sin excepción alguna, puede dirigirse a la Defensoría de los Habitantes...”*

En concordancia con lo anterior, el artículo 38 del Reglamento a la Ley N.º 7319, establece, en cuanto a la recepción de quejas, reclamos o denuncias, lo siguiente:

*“La Defensoría de los Habitantes de la República procurará establecer mecanismos que garanticen el acceso de los habitantes de toda la República a su intervención.*

*Además de las oficinas centrales y sedes regionales de la Defensoría de los Habitantes de la República, podrán recibir reclamos, quejas o denuncias todas aquellas personas, organismos o instituciones, públicas o privadas, que sean expresamente habilitadas para esos fines por la Defensoría de los Habitantes de la República.*

*En cualquier caso, las denuncias deberán ser remitidas a la oficina competente para tramitarlas en un plazo no mayor de cinco días hábiles.”*

Como se puede apreciar, el mandato atribuido a 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 e intereses. Por tanto, la incorporación de una perspectiva de cercanía con las y los habitantes en la prestación de los servicios, es primordial y, en este sentido, la regionalización o apertura de sedes de la Defensoría de los Habitantes en diferentes localidades del país constituye un proceso que busca llegar cada vez a un mayor número de personas.

Tal y como se ha indicado en informes anteriores, la regionalización no solo busca democratizar el acceso a los servicios prestados por la Defensoría de los Habitantes; además, pretende conocer y atender las particularidades a las que se enfrentan las personas en un determinado contexto. Igualmente, se pretende conocer las particularidades de cada zona y procurar una respuesta institucional que 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.

De esta forma, el accionar de la Defensoría de los Habitantes no se limita a la sede central –ubicada en Barrio México, cantón central de San José– sino que también desarrolla su labor en varios puntos estratégicos del país por medio de seis sedes regionales. Fue Liberia la ciudad que inauguró formalmente el proceso de regionalización en 1998 con el establecimiento de la *Casa del Habitante*; posteriormente se dio la apertura de la oficina en Ciudad Quesada; le siguió la Región Atlántica, la Huetar Brunca y, en la actual administración le ha correspondido a dos regiones más la presencia institucional: el Pacífico Central y el Sur del país.

### III.- Notable incremento del número de habitantes que demandan los servicios de las sedes regionales

Un asunto que se ha evidenciado en el período a partir del cual se rinde cuentas, es el significativo incremento de las solicitudes de intervención planteadas ante las sedes regionales por parte de las y los habitantes.

En efecto, de acuerdo con datos actuales cuya fuente es el sistema informático interno de la Defensoría denominado “SOL” (con corte a las 13 horas del 5 de mayo de 2009), en el año 2007, del total de Solicitudes de Intervención registradas por la Institución, el 40,6% fueron formuladas ante las sedes regionales y el 59,4% ante la sede central, porcentajes que para el año 2008 señalan un 46,9% y 53,1%, respectivamente, y para lo que va del 2009, un 61,5% y 38,5%, respectivamente. Ello se logra apreciar en el siguiente cuadro:

### % de solicitudes de intervención registradas por año, según Sede

(Corte: 13 hrs. del 5 de mayo de 2009)

Sede	2007	2008	2009
Regionales	40,6%	46,9%	61,5%
Central	59,4%	53,1%	38,5%

Como se puede observar, se presenta un incremento porcentual en las solicitudes de intervención planteadas ante las Regionales, en contraposición a la disminución que ha experimentado la sede central.

En números absolutos, al mes de abril se registra, además, un incremento significativo en la cantidad de solicitudes de intervención presentadas ante la Institución entre los años 2007 a 2009, particularmente en las Regionales. En efecto, mientras al mes de abril de 2007, se registraron 2.131 SI's en dichas sedes, para el 2008 se registraron 2.425 y para el 2009, los números señalan 4.203. Esto significa que entre 2008 y 2009, el incremento porcentual de las solicitudes de intervención registradas en las Regionales, al mes de abril, asciende a un 73,3%.

Las cifras indicadas no dejan lugar a dudas acerca del hecho de que las sedes regionales conocen un significativo incremento del circulante, tanto en comparación con la sede central, como en relación con sí mismas entre el año 2007 y abril de 2009. Probablemente, a similares conclusiones se podría llegar si se hiciera una estimación de las solicitudes de intervención que podrían ser registradas al finalizar el año 2009, a partir de los datos actuales.

Ha de considerarse, también, que en la actual Administración se han abierto dos Regionales más, con lo cual las personas cuentan con seis sedes en el territorio nacional –además de la sede central–; y estas nuevas oficinas constituyen uno de los factores que incide, definitivamente, en el aumento en el número de solicitudes de intervención, dado que llegamos de manera más directa a poblaciones alejadas de los centros de población en donde se ubican las cuatro sedes regionales existentes antes de diciembre de 2007 –cuando se fundó la Regional Pacífico Central– y marzo de 2008 –cuando se fundó la Regional del Sur– y la sede central misma.

Ahora bien, es un hecho que no todas las sedes regionales tienen la misma cantidad de circulante. Por ejemplo, al revisar los datos de 2008 y lo que va de 2009, las sedes Chorotega, Brunca y Norte concen-

tran la mayor cantidad de solicitudes de intervención registradas. Para 2008 esas tres oficinas concentraron el 69.47% y para 2009 el 75.81% del total de solicitudes de intervención registradas en todas las sedes regionales.

En ese sentido, ha de indicarse que una de las causas en el notable aumento de solicitudes de intervención recibidas en las sedes regionales podría estar en el hecho de que el proceso de regionalización de la Defensoría de los Habitantes ha trascendido el simple acercamiento de nuestras sedes regionales a las y los habitantes. Hoy, estamos respondiendo a una realidad en la que las acciones de tutela, promoción y divulgación de los derechos e intereses de las personas en el ámbito regional se han constituido en eje fundamental de nuestras actuaciones, con lo cual, las diferentes sedes están incidiendo, de manera importante, en las respectivas circunscripciones territoriales. De hecho, el que la mayoría de las solicitudes de intervención se reciban directamente en las Regionales, constituye un factor relevante que se debe considerar al momento de evaluar sus actuaciones, como también el grado de empoderamiento ciudadano hacia sus derechos y medios para defenderlos y hacerlos valer.

#### **IV.- Establecimiento de la coordinación de sedes regionales.-**

Desde el mes de setiembre de 2006, la Dirección de Sedes Regionales ha venido trabajando en coordinación estrecha con la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata, lo cual ha propiciado un importante esfuerzo por unificar criterios de admisibilidad y formas de abordaje de las solicitudes de intervención, entre otros temas de relevancia.

Al exponer una nueva forma de trabajar, se plantearon una serie de objetivos por cumplir; así por ejemplo, el proyecto de coadyuvar en procesos de auditorías ciudadanas, el proyecto de diagnóstico de los derechos humanos en las respectivas regiones, el análisis continuo de la tendencia que muestran las solicitudes de intervención recibidas en las Regionales, así como el fortalecimiento de las labores de promoción y la divulgación de derechos en las diferentes comunidades.

No obstante, el cumplimiento de tales objetivos es imposible si la Dirección no cuenta con el apoyo necesario. Esto impulsó a solicitar el establecimiento de una instancia de coordinación, la cual fue creada a partir del 1º de octubre de 2008, ha significado un avance en el proceso de fortalecimiento de la Dirección y, claro está, ha representando una nota-

ble mejora hacia la concreción de un modelo más eficiente y eficaz.

En este sentido, la relación de la Dirección de Regionales –cuyo asiento se encuentra en la sede central– con las sedes regionales –cuyos asientos se encuentran en seis diferentes ciudades ubicadas a lo largo y ancho del territorio nacional– ha tendido a ser –tal y como era la expectativa– mucho más dinámica y más activa a partir del establecimiento de una instancia de coordinación. De igual forma, es notable la relevancia que ha adquirido la Dirección de Regionales como articulador de un proceso cada vez más demandante.

#### **V.- Organización comunitaria en el cantón de Osa: el ejercicio de una ciudadanía activa para el mejoramiento de la calidad de vida.-**

¿Es posible trascender el discurso del desarrollo sostenible y llevar sus principios y conceptos a la práctica? Las y los habitantes del cantón de Osa quieren creer que sí y, en consecuencia, se han comprometido en un proceso de control ciudadano para llevarlo a la práctica.

En el marco del proyecto de coadyuvar en procesos de auditorías ciudadanas que se ha propuesto implementar la Dirección de Regionales, se dará cuenta de una experiencia de organización comunitaria que, a instancia del Defensor Adjunto de los Habitantes, ha convocado y acompañado dicha Dirección con el apoyo de las Sedes Brunca y Sur de esta Defensoría.

Es de interés destacar dicha experiencia en el presente Informe Anual por tres razones: primero, porque el apoyo de la Defensoría a esta iniciativa materializa nuestro mandato en punto a “*Incentivar la participación organizada de los habitantes para que colaboren en la tutela de sus propios derechos e intereses*”<sup>1</sup>, y en ese tanto, forma parte del quehacer institucional del que debemos informar; segundo, porque constituye una experiencia piloto de defensa colectiva de derechos que interesa ser replicada en otras regiones periféricas del país en el corto plazo; y tercero, porque materializa en la práctica la principal prioridad de la presente Administración en el ejercicio de su mandato: la Educación en Derechos Humanos.

Con este aporte, se pretende inaugurar una sección especial en los Informes Anuales de la Defensoría, en

<sup>1</sup> Artículo 7 del Reglamento a la Ley de la Defensoría, (N.º 7319).

el cual se analice con detalle el estado de situación de los Derechos Humanos en una determinada región del país, con la finalidad de profundizar en el conocimiento de las causas y consecuencias de problemáticas que afectan a las respectivas comunidades, pero sobre todo para proponerle al país algunas alternativas que, desde la perspectiva de los Derechos Humanos, resulten pertinentes para atenuar los desequilibrios e inequidades que separan al Gran Área Metropolitana de las regiones periféricas del país.

### 1.- La participación ciudadana en la defensa de derechos e intereses.-

El compromiso de la Defensoría de los Habitantes con la promoción de espacios y mecanismos de participación ciudadana tendientes a fortalecer la defensa de derechos e intereses, constituye un tema largamente abordado por esta institución, tanto en su diario quehacer como en anteriores Informes Anuales.

Muy brevemente, cabe reseñar que el compromiso de esta institución con la participación organizada de las y los habitantes, tiene sustento en la propia Ley N° 7319 –artículo 1°, respecto a la promoción y divulgación de derechos- y en su Reglamento –artículo 7°-, por lo que además de la afinidad con los principios y conceptos, la promoción y apoyo institucional a estas iniciativas forma parte de su mandato legal.<sup>2</sup>

A partir de estas convicciones, se consideró que la complejidad de los problemas reportados en el cantón de Osa en distintos ámbitos -que seguidamente se puntualizan-, así como el conocido entusiasmo de las y los vecinos por examinar e impulsar soluciones concretas, condujo a la Defensoría a reunir a distintas personas y a partir de sus propias propuestas, orientar y acompañar el proceso que se detalla en las siguientes páginas.

<sup>2</sup> Respecto a dicha temática, la Defensoría precisó en su Informe Anual 2003-2004: "... como canal de interacción entre los habitantes y las instituciones públicas, los procesos de diálogo y participación constituyen el marco propicio en que la Defensoría cobra sentido pleno y materializa la misión fecunda de servir como punto de contacto entre personas de diferentes realidades, de sitio de encuentro entre iniciativas de distinto origen, de lugar para la colaboración y el compromiso con los otros, de espacio para la confianza mutua y esperanza compartida".

### 2.- Problemática del cantón de Osa.-

La península de Osa concentra una extraordinaria riqueza que incluye cerca de un 2% de la biodiversidad del planeta, pero también reúne cantones que ocupan algunos de los peores puestos a nivel nacional en cuanto a Desarrollo Humano<sup>3</sup>.

La problemática que experimenta esa región ha sido ampliamente documentada por diferentes estudios de las universidades públicas, ha recibido una importante cobertura mediática principalmente a raíz de las "barridas ambientales" efectuadas por la Fiscalía Adjunta Agraria Ambiental y también ha sido abordada por la Defensoría mediante, entre otros, el expediente N° 24213-2008-SI que se tramita en el Área de Calidad de Vida.

Respecto a dicha problemática, esta institución es conocedora de múltiples tareas pendientes por parte de las entidades competentes, entre ellas la elaboración de un Plan Regulador cantonal y de planes reguladores costeros, el otorgamiento de concesiones y permisos mediante procedimientos que han sido cuestionados, la deficiente fiscalización en áreas declaradas como patrimonio natural del Estado, deficiente coordinación entre instituciones competentes en materia de conservación, deforestación y tala ilegal en la fila costera, entre otros.

Además de lo anterior, la Defensoría ha recibido quejas de pescadores y piangüeros de esa localidad, en relación con las restricciones que enfrentan para desarrollar su actividad, que ha constituido su fuente de subsistencia por generaciones. Además de las consecuencias directas que estas restricciones generan en sus familias, la situación ha conducido a un enfrentamiento y permanente tensión entre estas personas e instituciones como el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) y la organización no gubernamental MARVIVA, que realizan patrullajes y esfuerzos en resguardo de las áreas marinas protegidas.

Como se desprende de estas breves consideraciones, en la región existe una problemática altamente compleja que involucra variables ambientales, sociales y una relativa ausencia del Estado en tareas fundamen-

<sup>3</sup> De acuerdo con el "Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica", en la medición realizada entre 2000 y 2005, el cantón de Osa se sitúa en la posición N° 77 entre 81 cantones del país en el Índice de Pobreza Humana, que contempla indicadores como "Probabilidad de no sobrevivir a los 60 años", "Tasa de desempleo a largo plazo", "Población pobre" y "Adultos con menos de tercer grado". PNUD – UCR (2007). Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica.

tales, todo lo cual se manifiesta en los bajos índices de Desarrollo Humano y en un creciente nivel de tensión social, como lo demuestra el bloqueo de la Carretera Interamericana Sur a fines de 2008, mediante el cual los vecinos protestaron contra las acciones y omisiones de distintas instituciones públicas, lo que dio lugar a un intento, hasta ahora frustrado, de diálogo intersectorial, que se comenta a continuación.

### 3.- Antecedente del proyecto de organización comunitaria en Osa.-

Los días 04 y 05 de diciembre de 2008, el Defensor Adjunto de los Habitantes junto con personal de la Sede Regional Brunca, participó en una cita en la comunidad de Bahía Ballena de Osa, a la que asistieron representantes del gobierno local, del MINAET, del sector pesquero, de asociaciones de desarrollo locales, grupos ambientalistas, Diputados y público en general, con la finalidad de examinar vías de solución respecto a diversos problemas que aquejan a las comunidades, y que condujeron a protestas y bloqueos de carreteras en esos mismos días.

En dicha reunión, y ante la inconformidad de muchos habitantes con el accionar de entidades públicas en materia de permisos ambientales y otros, la Defensoría accedió a intervenir en calidad de mediador y fiscalizador de una serie de acuerdos adoptados, plasmados por escrito y suscritos por los representantes institucionales presentes. Entre estos acuerdos conviene destacar el siguiente:

*“PRIMERO. Integrar a los sectores productivos y sociales del cantón de Osa y la Zona Costera Sur, a los procesos de definición de los lineamientos del desarrollo sostenible de Osa; para lo cual se definirán canales de participación interinstitucional e intersectorial y de la sociedad civil, como paso importante para la determinación e implementación de los procesos de desarrollo sostenible en Osa4”.*

No obstante los buenos propósitos plasmados en este acuerdo, habitantes de la zona y representantes de diversos sectores se quejaron ante la Defensoría, en los meses siguientes, del presunto incumplimiento de

la mayoría de acuerdos adoptados, por lo que, en su función de ente fiscalizador del proceso, el Defensor Adjunto, el Coordinador de Sedes Regionales y personal de la Sede Regional Brunca, realizaron visitas a la zona con la finalidad de conocer los avances logrados, y a partir de ello, se constató dicho incumplimiento incluyendo el acuerdo que anteriormente se transcribió.

Además de una serie de oficios suscritos por el Defensor Adjunto a distintas instituciones para pedirles cuentas respecto a su actuación, el jerarca propuso a los vecinos de la zona, con quienes se entrevistó para indagar sobre la marcha del proceso, conformar una organización comunitaria con la finalidad de constituir una contraparte en el proceso de diálogo intersectorial previsto en el punto primero del acuerdo mencionado. Justamente en respuesta a dicha propuesta, las y los vecinos solicitaron al Defensor Adjunto un acompañamiento, al menos inicial por parte de la institución, con el objeto de orientar la actuación ciudadana en esta materia.

En razón de la solicitud formulada por las y los habitantes, y en cumplimiento del compromiso asumido ante ellos por la institución, se delegó a la Dirección de Sedes Regionales llevar adelante el proceso de acompañamiento a la organización comunitaria, junto con las Sedes Brunca y Sur, en vista de su competencia territorial.

### 4.- Desarrollo del proyecto de organización comunitaria en Osa.-

En acatamiento de la delegación realizada por el Defensor Adjunto de los Habitantes, la Coordinación de Sedes Regionales convocó a una primera sesión de trabajo el día 3 de abril de 2009, efectuada en el Salón Comunal en Uvita de Osa. En esa ocasión se contó con cerca de 20 personas, en su mayoría integrantes de la Asociación de Desarrollo de Uvita, pequeños empresarios turísticos, vecinos de la comunidad de Dominical, entre otros, y por parte de la Defensoría, el Coordinador de Sedes Regionales, el Coordinador de la Sede Regional Brunca y la Coordinadora de la Sede Regional del Sur. El objetivo de este primer encuentro fue escuchar a la comunidad, conocer sus problemas y necesidades, sus expectativas, intereses y propuestas para solventar sus principales problemas.

En cuanto a los problemas denunciados, aparte de algunos que se destacaron anteriormente y de los cuales tenía pleno conocimiento la Defensoría, se señalaron:

4 Documento “Propuesta para un Acuerdo Local para el Desarrollo Sostenible de Osa y la zona costera sur”, suscrito por el Alcalde de Osa, el Viceministro de Ambiente, el responsable de la Iniciativa Paz con la Naturaleza, representante de la Asesoría Jurídica del IFAM, representante del Ministerio de Salud y el Defensor Adjunto de los Habitantes, Osa, 05 de diciembre de 2008.

- Inquietudes respecto a la administración del Parque Nacional Marino Ballena
- Inexistencia de un Plan Regulador Cantonal y consecuentes problemas que de ello se derivan en el otorgamiento de concesiones
- Cierre de vías públicas y accesos a playas públicas, a causa de concesiones otorgadas de manera presuntamente irregular
- Afectaciones al medio ambiente en general
- Creciente exclusión social (escasez de empleo, aumento en plusvalía de terrenos, incremento de la canasta básica, problemas en el transporte público, entre otros).

A partir de ese planteamiento, las y los vecinos formularon algunas propuestas de solución desde su perspectiva, entre ellas:

- Asesoría y orientación permanente por parte de la Defensoría
- Indagar ante la Contraloría General de la República y otras entidades, sobre los términos de la administración del Parque Nacional Marino Ballena por parte del MINAET, y la adopción de eventuales medidas correctivas
- Elaboración y aprobación del Plan Regulador Cantonal y participación ciudadana en el proceso
- Petición de cuentas a la Municipalidad con respecto a ciertos proyectos de FEDEMSUR
- Examinar el proyecto de ley *“Territorios Costeros en peligro de extinción”* y eventualmente adherirse a la organización que lo impulsa
- Revisar el sustento jurídico del cierre de acceso a varias playas

En esa primera sesión, las y los vecinos solicitaron a la Defensoría revisar la viabilidad de dichas propuestas desde el punto de vista jurídico e institucional, por lo cual se asumió el compromiso de brindar dicha información de cara a una segunda sesión de trabajo.

La segunda sesión se realizó el 7 de mayo de 2009, y en ella participaron 23 personas, así como el Defensor Adjunto, la Directora del Área de Calidad de Vida y personal del Área de Control de Gestión Administrativa,

de la Dirección de Sedes Regionales y de las Sedes Brunca y Sur.

El principal objetivo de esta segunda sesión, fue definir con mayor precisión algunas vías de acción para la atención y resolución de las problemáticas expuestas semanas antes. Asimismo, en la cita se expondría el criterio técnico y legal de la Defensoría en relación con las propuestas realizadas en la primera sesión, a partir de la propia solicitud de las y los vecinos.

Al final de la reunión, se puntualizaron las acciones en torno a las cuales se estaría trabajando:

- Revisión por parte de la Defensoría de los planes reguladores que se encuentran en estudio por el Tribunal Contencioso Administrativo
- Seguimiento por parte de la Defensoría de los distintos trámites que las asociaciones de desarrollo locales han presentado ante la Administración Activa, y cuya respuesta desconocen.
- Revisión del Reglamento de Uso del Parque Marino Ballena y de la administración de los respectivos recursos financieros, por parte de la comunidad
- Intervención activa por parte de las comunidades en el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Cantonal
- Fiscalización de accesos restringidos a las playas, por parte de la comunidad
- Desarrollo de acciones puntuales para información y capacitación de la población en temas de interés común por parte de la comunidad, las asociaciones de desarrollo, la administración del Parque Marino Ballena y la Defensoría de los Habitantes
- Organización de actividades de promoción y educación en materia ambiental, por parte de la Defensoría, la Universidad de Costa Rica y la comunidad
- Presentación de denuncias y solicitudes a las instancias correspondientes con copia a la Defensoría

Al finalizar la reunión, se acordó convocar a una tercera cita con la finalidad de incluir los anteriores puntos, y otros que también se abordaron, dentro de un Plan de Trabajo que incluya responsables concretos y un cro-



nograma de corto, mediano y largo plazo. La convocatoria y el respectivo acompañamiento, está a cargo de las Sedes Regionales Brunca y Sur.

### 5.- Valoración preliminar... tareas pendientes.-

Las siguientes son las principales conclusiones preliminares que se extraen del intercambio con las y los ciudadanos del cantón de Osa en el marco del proceso iniciado.

**A) Decepción y esperanza.** Las y los habitantes que están participando en el proceso han manifestado su decepción y desmotivación respecto de los ofrecimientos incumplidos por parte de instituciones públicas y del gobierno local, pero aún así continúan confiando en la institucionalidad pública por la esperanza que dicen depositar en este proceso de participación activa, tanto en la construcción de soluciones a sus problemas como en el control ciudadano de las actuaciones institucionales, con el acompañamiento de la Defensoría.

**B) Líderes comunales y agentes multiplicadores.** Dado el perfil de la mayoría de participantes en este proceso, parecen existir condiciones para que se constituyan en agentes multiplicadores, en su entorno y organizaciones, de la capacitación y aprendizaje que irán adquiriendo en materia de control democrático, exigencia de cuentas a las autoridades y formas y espacios de participación en la toma de decisiones sobre asuntos que les compete. Desde este punto de vista, se puede prever que más personas se irán involucrando en este proceso.

**C) Proyección institucional en Osa.** Si bien este cantón forma parte de las áreas de influencia de la Sede Regional Brunca de la Defensoría, es un hecho que su lejanía relativa respecto a la ciudad en que se asienta la oficina, Pérez Zeledón, repercute en el bajo número de solicitudes de intervención planteadas por sus habitantes ante la institución. En este sentido, el proceso de acompañamiento en comentario, constituye una forma de posicionar a la Defensoría en esa zona y por tanto aproximar nuestros servicios a una población con muchas carencias y desconocedora de muchos de sus derechos.

**D) Complemento de las acciones y omisiones institucionales.** La compleja problemática que enfrenta el cantón de Osa, refleja una débil presencia de las instituciones estatales en la zona, lo que se traduce en una deficiente fiscalización de las distintas actividades –en especial el desarrollo inmobiliario– que deterioran

el ambiente y en la falta de acciones, proyectos e intervenciones en general para procurar un desarrollo sostenible en la región. En este sentido, dentro de las limitaciones del caso, el proceso de organización comunitaria que alienta la Defensoría se proyecta como un complemento de la acción estatal en punto a la fiscalización y denuncia de actividades irregulares, así como una posible contraparte social en la ejecución de tareas impostergables que corresponde adoptar al Estado, para garantizar un mejoramiento de la calidad de vida de las y los pobladores.

**E) Control Ciudadano.** Sin duda, el perfil que ha ido adquiriendo esta organización social, de acuerdo con la dinámica que la propia comunidad le ha impreso hasta ahora, responde a una suerte de “auditoría ciudadana” que, consecuentemente, se abocará a pedir cuentas ante las distintas instituciones públicas, y a exigir rectificaciones o intervenciones más decididas y oportunas ante determinados eventos o realidades que se logren constatar, a partir justamente de esa información que en la actualidad no parece circular con la prontitud y transparencia que la ciudadanía reclama y merece. En este sentido, el empoderamiento que adquiere la sociedad civil y las consecuencias que ello genere sobre el funcionamiento de las instituciones públicas, parece justificar, por sí solo, la motivación y acompañamiento de la Defensoría en este proceso.

Ahora bien, desde la óptica de los desafíos que este proceso arroja tanto para la comunidad como para la Defensoría, se pueden destacar los siguientes:

**A) Receptividad por parte del entramado institucional local.** Un primer desafío que deberán sortear, tanto la comunidad como la propia Defensoría en su calidad de ente facilitador, tiene que ver con lograr la plena receptividad de las solicitudes o demandas comunales en las instituciones públicas con presencia en la localidad. En este sentido, es claro que la oportuna atención de asuntos y consecuente generación de soluciones, pasa no sólo por el acatamiento riguroso de las disposiciones normativas, sino también por la revisión de la cultura organizacional en los entes públicos, revisión que resulta compleja y que involucra una permanente interacción entre ciudadanos y funcionarios públicos así como la vigilancia por parte de los órganos de control, entre otros aspectos.

**B) Operacionalización de los propósitos y lineamientos de trabajo.** Ciertamente, ha quedado pendiente para la tercera sesión de trabajo y siguientes, la definición de tareas más puntuales que concreten los lineamientos generales o vías de acción sugeridas hasta ahora para atender la problemática del cantón, así como la definición de las y los responsables de em-

prender esas acciones y establecer los mecanismos para mantener una comunicación franca y continua entre esa organización, la Defensoría y las restantes instituciones públicas.

**C) Acompañamiento por parte de las Sedes Regionales Brunca y Sur.** Un desafío interno que perfila este proceso, tiene que ver con la capacidad y compromiso de las Sedes Regionales Brunca y Sur en la “gerencia” de este proyecto, lo que incluye realizar actividades concretas de corto plazo, como la convocatoria, facilitación de reuniones y seguimiento de las tareas asignadas, pero también acciones de mayor calado, como la mediación en las relaciones entre la organización comunitaria y las instituciones públicas y la atención de denuncias puntuales que seguramente se desprenderán de estas relaciones y del “control social” que ejerza la ciudadanía.

Sin duda, los desafíos son significativos, pero la convicción y motivación son alicientes mayores para llevar este proceso hasta sus últimas consecuencias. El balance es, entonces, claramente positivo.

## VI.- Sede Regional Atlántica.-

### 1.- Introducción.-

La labor de la Sede Regional Atlántica no sólo está orientada a tutelar los derechos de las personas, sino también a promoverlos y divulgarlos con el fin de contribuir a la educación en Derechos Humanos, eje transversal de la actual gestión institucional.

En ese sentido, la experiencia durante el último año de labores revela una mayor aproximación y, por ende, un fortalecimiento de la relación de la Sede Regional Atlántica con las y los funcionarios de las instituciones públicas, para que pongan mayor interés en resolver los problemas que se presentan, a los cuales se trata de dar una respuesta en un corto plazo.

### 2.- Labor de defensa de derechos.-

En cuanto a la labor de defensa de derechos realizada por esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

#### a.- Derecho a la documentación personal.-

En este apartado, interesa hacer referencia al proceder de la Dirección General de Migración y Extranjería (D.G.M.E) y su oficina en la región Atlántica, en relación con la retención ilegal de documentos de identidad a

extranjeros y trámites irregulares en la expedición de documentos personales a esa población.

En la Sede Regional Atlántica de la Defensoría, es frecuente la recepción de denuncias referidas a la dilación con que la oficina local de Migración tramita la renovación de cédulas de residencia, trámite que en algunos casos sobrepasa un año de espera y que se traduce en la pérdida de oportunidades laborales, dificultad para contraer matrimonio, obstáculos para la atención médica y otro tipo de dificultades que experimentan las personas migrantes.

La Defensoría también ha observado la carencia de personal en la oficina local de la DGME, deficiente infraestructura física, además de insuficiente capacitación del personal en cuanto a relaciones humanas y buen trato al público se refiere. Tal situación ha sido constatada en múltiples visitas de funcionarios de la Defensoría al local en que se ubican las oficinas de Migración, y entre otros detalles, se ha constatado también la inexistencia de salas de espera e incluso, pésimas condiciones de los servicios sanitarios.

Otro factor que incide en la deficiente prestación de servicios por parte de la D.G.M.E. en la zona, tiene que ver con la saturación de trámites ante la oficina ubicada en Limón centro, pues las oficinas de Guápiles y Sixaola son muy pequeñas y no tienen capacidad para realizar toda la cadena de los trámites requeridos por las y los usuarios. Esta situación, junto con el engorroso sistema de fichas para atender al público, ha provocado que los y las habitantes se deban presentar desde el día anterior y pernocten en la acera, con la finalidad de obtener fichas para ser atendidos.

En relación con las largas filas para obtener fichas y lograr la atención institucional, ante una consulta de la Sede Regional Atlántica, se informó que la D.G.M.E. realizó recientemente un convenio con el Banco de Costa Rica, para que a mediano plazo, las renovaciones de las cédulas de residencia se puedan realizar directamente en las sucursales de ese banco, al igual que lo hacen actualmente los nacionales.

#### b.- Derecho a un ambiente sano.-

Desde las planicies de Pococí en el noroeste de la provincia de Limón, hasta las riberas del río Sixaola en Talamanca, en la frontera con Panamá, persiste una lucha de las comunidades para hacer prevalecer el derecho constitucional a un ambiente sano, libre de contaminación.

En el cantón de Pococí, la Sede Regional Atlántica tramita varias denuncias por la contaminación sónica

producida en bares y salones de baile, que irrespetan el nivel de decibeles permitidos para actividades de ese tipo.

En el cantón de Guácimo así como en Matina, es frecuente la contaminación ambiental producida por las fincas que producen piña, actividad generalmente intensiva en el uso de agroquímicos y plaguicidas, y que usualmente contamina las fuentes acuíferas de las comunidades aledañas.

En el cantón de Siquirres, las quejas giran en torno a la deforestación de las riberas de los ríos y acequias.

En el cantón central de Limón, se registra un significativo nivel de contaminación ambiental a causa de no contar con un relleno sanitario donde depositar los desechos sólidos que produce la comunidad. Asimismo, en este cantón existen asentamientos habitacionales que carecen de servicio de aguas residuales, situación que pone en riesgo las fuentes acuíferas para el consumo humano.

Por su parte, el cantón de Talamanca registra problemas importantes por la acción de fumigaciones aéreas que sobrevuelan las fincas bananeras y que vierten agroquímicos y plaguicidas de manera indiscriminada y poco controlada.

En relación con la actuación de la Sede Regional Atlántica ante tales denuncias, cabe señalar que producto de sus gestiones, en el 2008 se cerraron al menos tres negocios que producían contaminación sónica, dos en Limón centro y uno en Guácimo.

Asimismo, la oficina local participó en varias reuniones de coordinación interinstitucional con el fin de examinar alternativas y posibles soluciones para la apertura de un relleno sanitario. En este sentido, y siempre en coordinación con la Sede Central de la institución, se coordinaron acciones con la Municipalidad de Limón, el Ministerio de Salud, M.I.N.A.E.T., J.A.P.D.E.V.A., A y A, Cámara de Comercio y las organizaciones comunales del cantón.

### **c.- Derecho a la seguridad social.-**

Limón es una provincia multiétnica, multicultural y multireligiosa, e históricamente, en ella han concurrido grupos de inmigrantes de diferentes nacionalidades que interactúan y se integran a la sociedad limonense, generando riqueza a través de su trabajo. No obstante, a la oficina regional se han presentado muchas personas migrantes para quejarse de que las instituciones de asistencia social les niegan las ayudas previstas

para personas damnificadas en razón de catástrofes naturales, debido a que no son costarricenses.

Su condición, en la mayoría de los casos, revela que se trata de personas de escasos recursos, personas adultas mayores, personas con discapacidad, niños (as) y adolescentes, entre otras situaciones de exclusión y vulnerabilidad.

### **3.- Otras formas de intervención.-**

La sola presencia institucional constituye una forma permanente de Promoción y Divulgación de derechos, donde día con día, las y los habitantes, a través de los diferentes medios, acuden a la Sede en demanda de sus servicios.

Como parte de las labores de promoción y divulgación que se realizan se pueden citar las siguientes:

#### **a.- Proyección a la comunidad.-**

La labor de proyección se materializa con visitas a los seis cantones que comprende la competencia territorial, obteniéndose hasta ahora una entusiasta respuesta a las convocatorias; por ejemplo, en Bribri, Talamanca, se recibieron alrededor de 30 consultas, y en la comunidad de Matina un número igual.

Poco a poco los habitantes han perdido el miedo de plantear quejas contra alguna institución y están aprendiendo a defender sus derechos.

#### **b.- Coordinación en redes interinstitucionales.-**

Asimismo, se participa activamente en redes interinstitucionales; por ejemplo, la Red Indígena, donde se ha logrado que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) establezca un cronograma de atención específica para las comunidades indígenas y que atiendan de forma directa en el territorio indígena. Asimismo, la Red del relleno sanitario, en la cual el principal logro fue encontrar una solución negociada y consensuada para el problema que representó la carencia de lugares aptos para depositar y procesar los desechos sólidos.

#### **c.- Reuniones con grupos de habitantes.-**

Se ha asistido a reuniones de suma importancia, en la mayoría de los casos en calidad de observadores o mediadores; por ejemplo, la reunión efectuada en el cantón de Talamanca, específicamente en la comunidad de Puerto Viejo, donde la Municipalidad tenía en proceso de aprobación la construcción de una marina, en contra de la voluntad del pueblo. Una representa-

ción de la Regional acudió y por medio del consenso y diálogo se logró resolver el problema. La Municipalidad desistió de la construcción respetando la voluntad de sus habitantes.

También se le ha brindado apoyo a los comerciantes de la zona, a través de reuniones con la Cámara de Comercio, lográndose que a través de Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), se implemente un proyecto de instalación de cámaras en sitios estratégicos para el control de la delincuencia y el apoyo a los comerciantes. De esta forma, se cuenta en la actualidad con una red de radio comunicación que mantiene en contacto a las comunidades con la Comandancia de la ciudad.

#### **d.- Talleres y charlas.-**

También se han atendido invitaciones de otras instituciones para realizar talleres sobre el fundamento y la naturaleza jurídica de la Defensoría de los Habitantes.

Además, se ha participado activamente y en coordinación con la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes en un taller sobre rescate de valores, dirigido a estudiantes de la Escuela La Colina, escuela que se apoyó con un proyecto de reciclaje; la Sede Regional pudo conseguir estañones para ser donados a dicha institución educativa.

De igual forma, se ha participado en charlas para que la institución de a conocer cuál es su función; por ejemplo, charlas a estudiantes del Colegio Diurno, sobre la Defensoría de los Habitantes y, en especial, inculcar los valores que son herramienta para ser mejor ciudadanos/as en la comunidad.

También se han impartido charlas a un grupo de ciudadanos en el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) sobre el cumplimiento de la Ley N.º 7600, entre otros.

#### **4.- Reflexión final: Y seis años después...**

A manera de conclusión, la Oficina Regional Atlántica de la Defensoría de los Habitantes ha cumplido con las expectativas que sobre ella se crearon al momento de su apertura. Se ha logrado generar en el habitante conciencia acerca de sus Derechos y la obligación que poseen las instituciones públicas de rendir cuentas sobre sus labores, lo cual favorece la transparencia en la función pública.

Resultado claro de dicha labor ha sido el aumento en las denuncias planteadas por los habitantes de la Región Atlántica, hecho que constituye una manifestación de una mayor y continua exigencia en el

cumplimiento de las labores que corresponden a cada institución pública.

En este marco, la Oficina Regional Atlántica concibe que la Defensoría no debe esperar pasivamente a que el habitante acuda a sus instalaciones a formular quejas, sino, por el contrario, la institución debe aproximarse a él, a su realidad y a su problemática cotidiana.

## **VII.- Sede Regional Brunca.-**

### **1.- Introducción.-**

Las acciones desplegadas por la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes, durante el período 2008-2009, se han concentrado en atender los actos y omisiones de las instituciones públicas con presencia en la zona, especialmente con respecto a la inadecuada prestación de los servicios públicos.

Seguidamente se reseñan algunos casos que ilustran los principales problemas tramitados por la Sede Regional, a partir de las denuncias formuladas por las y los habitantes en esta zona.

### **2.- Labor de defensa de derechos.-**

En cuanto a la labor de defensa de derechos realizada por esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

#### **a.- Prestación del servicio de agua potable.-**

En la actualidad, el sistema de agua potable que presta el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), se encuentra prácticamente al borde del colapso, como lo demuestran las fuertes medidas de contención tales como la denegatoria en el otorgamiento de disponibilidades de agua, extensiones de ramales y nuevos servicios no domiciliarios, así como los continuos racionamientos de agua.

Esta situación obedece a que los tanques de almacenamiento y las plantas de tratamiento no han sido debidamente ampliados, como lo exige el incremento demográfico y la diversificación y crecimiento de la actividad comercial experimentada por el cantón en el último lustro.

Respecto a las continuas denuncias recibidas, la Sede Regional Brunca ha reiterado los respectivos déficits ante las autoridades locales del AyA, y ha solicitado el abastecimiento urgente por parte de camiones cisternas, reparación de tuberías, reconexión del servicio y otros, a efectos de abastecer sitios donde se desarrollan actividades domiciliarias, educativas y comerciales.

Sin duda, esta problemática ha ocasionado un deterioro en la calidad de vida de una parte de la población, y evidencia la pasividad con que las autoridades locales competentes han asumido las múltiples deficiencias en la prestación del servicio.

### **b.- Servicio de telecomunicaciones (telefonía residencial).-**

La situación relativa a la instalación de servicios telefónicos residenciales por parte del Instituto Costarricense de Electricidad constituye un tema que ha motivado un especial seguimiento por parte de la Sede Regional Brunca.

En efecto, los problemas y retrasos en la ampliación de la red fija de telefonía han originado que los nuevos usuarios solicitantes del servicio carezcan de posibilidades de interconexión. Ante las respectivas denuncias, la Sede Regional Brunca ha planteado las quejas y consultado sobre el particular a la Jefatura de la Agencia Telefónica de San Isidro, a la Dirección Regional Brunca - Sección Telecomunicaciones, Departamento de Planificación y la Subgerencia de Telecomunicaciones, todos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). La información recopilada condujo a la apertura del expediente No. 22394-24-2006-IO, en el Área de Control de Gestión Administrativa de la Sede Central, el cual se encuentra actualmente en fase de seguimiento.

Por otra parte, la Sede Regional ha efectuado labores de coordinación interinstitucional en conjunto con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y el ICE, a efectos de coordinar la atención respectiva a casos puntuales.

### **c.- Sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.-**

Durante el período 2008-2009, la Sede Regional Brunca ha brindado una atención especial al cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley No. 7600), especialmente en cuanto a la adecuación de espacios de acceso al público, que debieran contar con las rampas

o artefactos de movilización motora para favorecer el ingreso de este segmento de la población.

En este esfuerzo, se han identificado un conjunto de instituciones que incumplen la normativa respecto al pleno acceso y tránsito de las personas con discapacidad en el cantón de Pérez Zeledón, concretamente la Dirección Regional del Ministerio de Educación Pública, la CCSS, la Municipalidad de Pérez Zeledón, los bancos estatales, la Biblioteca Municipal, entre otros. Asimismo, en el caso del gobierno local, se verificó que no ha procedido a iniciar los trámites administrativos pertinentes para obligar a los dueños registrales a que adecúen las aceras frente a sus propiedades.

Entre otras acciones por parte de la Sede Regional Brunca respecto a dicha temática, se ha orientado y asesorado a las personas con discapacidad para que interpongan recursos ante la jurisdicción constitucional, respecto de lo cual la Sala Constitucional, mediante votos No. 2008 – 016895 y N° 2008 - 06362, ha reiterado la obligación que cabe a las instituciones públicas de garantizar el acceso y libre movilización en sitios públicos por parte de personas con discapacidad, y en ese tanto, les ha obligado a disponer lo necesario para materializar ese derecho en obras concretas tales, como rampas o elevadores.

### **e.- Sobre la prestación de servicios por parte de la seguridad social.-**

La presentación de quejas por parte de las y los habitantes asegurados y no asegurados al sistema de Seguridad Social, es un tema recurrente ante la Sede Regional Brunca.

Dichos reclamos se continúan concentrando en dos clases de asuntos: por un lado, respecto a la prestación de servicios médicos, y por otro, la asignación de pensiones del Régimen No Contributivo (RNC), cuya experiencia demuestra que la demanda excede de manera significativa las posibilidades de otorgar ese beneficio por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En el caso de atención médica oportuna, la región registra un faltante de médicos especialistas en áreas críticas como anestesiología, ortopedia, radiología y urología, entre otros. Asimismo, se han dado varios casos de escasez de medicamentos a pesar de que las y los pacientes cuentan con la receta médica extendida por el médico tratante.

En cuanto a la asignación de pensiones del RNC, se registra un importante retraso en la elaboración de

estudios de trabajo social, necesarios para determinar el cumplimiento de requisitos de los solicitantes al beneficio.

Dicha situación ha demandado constantes coordinaciones de la Sede Regional Brunca con las distintas sucursales cantonales, a efectos de agilizar y completar la información respectiva.

### 3.- Otras formas de intervención.-

En el presente apartado se reseña la participación de la Sede Regional Brunca en espacios intersectoriales de discusión de problemas y planteamiento de estrategias regionales para la atención de las demandas ciudadanas.

Puntualmente, la Sede Regional participa activamente en las reuniones mensuales convocadas por la Contraloría de Servicios del Poder Judicial, así como en las reuniones del Consejo de Directores Regionales.

Asimismo, durante el período 2008-2009, se ha brindado atención especial a un programa que actualmente se realiza en distintos centros educativos, enfocado en talleres de orientación a docentes y administrativos, respecto al respeto al debido proceso constitucional en la aplicación de boletas de conducta a los/as estudiantes.

En ese sentido, las charlas se han orientado a informar sobre los alcances y características que el derecho de defensa contiene, a efectos de no violentar los derechos de las personas involucradas. Con esto, se pretende sensibilizar a dicha población.

Asimismo, se han brindado charlas dirigidas a los estudiantes, en relación con los derechos y deberes que les asiste. Dichas charlas incluyen, entre otros aspectos, el repaso de normas como la Ley de Justicia Penal Juvenil, el Código de la Niñez y Adolescencia, la Ley de Igualdad de Condiciones para las Personas con Discapacidad, los Derechos de las Personas Migrantes, funciones y atribuciones de la Defensoría de los Habitantes, la Ley de Violencia Doméstica y temas relativos al acoso sexual y hostigamiento laboral en la función pública.

### 4.- Reflexión final.-

Las labores realizadas en el presente año de actividades por la Sede Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes, se fundamentaron en la aplicación de diversas herramientas jurídicas, a efecto de ejercer un control efectivo de legalidad, de oralidad y de justicia sobre la actividad administrativa del sector público.

El programa de regionalización que ha desarrollado la Institución, ha identificado la necesidad de establecer en el territorio nacional varias Sedes Regionales con el propósito de estar más cerca de las comunidades, en especial de los segmentos de la población que, por su situación de vulnerabilidad social y económica, requieren una atención diferenciada y especializada.

En el caso específico de la Sede Regional Brunca, las solicitudes de intervención han sido interpuestas, en su mayoría, por grupos o individuos que residen en sitios rurales, costeros y territorios indígenas.

La experiencia de la Regional es que los preceptos constitucionales y legales que rigen el actuar administrativo se ven violentados en virtud de la afectación continua de los principios que conforman el Buen Gobierno, que se nutre de aspectos relativos a la buena marcha, buen funcionamiento y eficiencia de la Administración.

En la actualidad, el compromiso de gestión continúa intacto, siendo un objetivo primordial continuar contribuyendo en la implementación de esos conceptos por parte de las entidades que componen el sector público.

Los logros han sido constantes y variados, siendo los de mayor relevancia, la promoción de una cultura de participación ciudadana que incentive un empoderamiento, de manera que se exijan respuestas claras, oportunas, ajustadas a derecho y en el plazo de ley, ante cualquier reclamo o solicitud en la cual se requiera un pronunciamiento oficial por parte de la Administración Pública.

Dentro de las limitaciones, es evidente que una de las principales tiene que ver con la recurrente práctica de omisión de respuesta a las solicitudes formuladas por las y los habitantes, así como por la propia Defensoría ante las entidades públicas, o bien el retardo excesivo en la remisión de esas respuestas. En ese sentido, la Regional efectúa labores de seguimiento para garantizarle a la persona interesada una respuesta, y si ésta se da, que sea conforme al ordenamiento.

La Sede Regional continuará ejerciendo acciones de control y seguimiento tendientes a asegurar la implementación de buenas prácticas en las instituciones públicas.

A partir de este compromiso, el principal desafío de la Sede Regional Brunca tiene que ver con preservar la credibilidad y legitimidad institucionales en su área de competencia, la cual se ha ido consolidando con los años, tal como lo comprueba el incremento en las consultas y quejas recibidas, según se precisó con detalle en un acápite anterior de este Informe Anual.

## **VIII.- Sede Regional Chorotega.-**

### **1.- Introducción.-**

En este segmento se describen las gestiones más relevantes realizadas por la Sede Regional Chorotega de la Defensoría de los Habitantes, su abordaje y sus resultados, en la protección de los derechos e intereses de los y las habitantes en esta región del país.

La estructura de este documento incluye la referencia a diversas denuncias contra la gestión del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), el cual, en conjunto con otras entidades prestadoras de servicios públicos como el ICE y la Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste, constituyen el objeto de un volumen significativo de solicitudes de intervención.

En segunda instancia, se aborda el tema del acceso a los servicios del Registro Civil, a partir de la participación de esta Sede Regional en redes interinstitucionales que operan en la zona.

Finalmente se informará sobre la problemática que sume en la vulnerabilidad a una comunidad del cantón de Liberia, que está siendo atendida por la Sede Regional y respecto a la cual se desprenden importantes desafíos tanto para la Defensoría como para otras instituciones públicas.

Antes de referir a los casos indicados, conviene apuntar algunas consideraciones respecto al posicionamiento de la Sede Regional Chorotega en su área de competencia.

Durante los primeros años de la gestión regional, las estadísticas mostraban una alta incidencia de solicitudes de intervención en el ámbito privado, a las que la Defensoría no puede dar trámite y únicamente puede ofrecer asesoría y orientación.

La promoción y divulgación que se ha realizado en la región, así como la tramitación de casos ante las instituciones públicas, ha favorecido un mayor conocimiento por parte de los y las habitantes acerca de la naturaleza jurídica y funciones de la Defensoría, al punto de que actualmente, solo un 26% de las solicitudes de intervención se refieren al ámbito privado, a diferencia de años anteriores, cuando el porcentaje alcanzó niveles superiores al 50%.

Asimismo, la consolidación de la Sede Regional se observa a través del incremento, en términos absolutos y porcentuales, en la cantidad de solicitudes de intervención (SI's) recibidas. En efecto, durante el año 2007, esta oficina recibió un total de 1989 SI's, que correspondieron a un 13,81% del total recibido en toda la institución, y para el año 2008 la cantidad de SI's recibidas en la Regional ascendió a 2494, que representa un 14.21% del total institucional.

### **2.- Labor de defensa de derechos.-**

En cuanto a la labor de defensa de derechos realizada por esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

#### **a.- Denuncias contra la gestión del AyA en la Región Chorotega.-**

Una vez más, el AyA constituye una de las tres instituciones más denunciadas por los y las habitantes ante la Sede Regional Chorotega.

Al respecto, cabe indicar que en forma reiterada se han recibido SI's relacionadas con problemas de registro de consumo y facturación, cuya tramitación revela que la relación entre funcionarios, funcionarias y personas usuarias del servicio de AyA sigue generando disconformidad y constituye el principal motivo para solicitar la intervención de esta institución.

La Defensoría comprende las obligaciones del AyA en cuanto a la eficiencia y efectividad en el cobro de facturas por servicio de agua y alcantarillados; sin embargo, corresponde señalar la inconveniencia de acumular deudas pendientes en la última factura puesta al cobro. En criterio de la Defensoría, esta práctica administrativa lesiona los derechos de los y las usuarias del servicio de agua, que por diversas razones entran en mora en el pago de sus facturas.

La práctica en comentario contempla también la exigencia, en forma ilegítima, de un aporte inicial del 20% de la deuda como requisito para acordar un arreglo de

pago, en algunos casos bajo la amenaza de suspensión del servicio. Esta situación fue corroborada por la Sede Regional durante la tramitación, entre otras, de la Solicitud de Intervención N° 17600-2008-SI.

Al respecto, la Sede Regional Chorotega ha informado a las y los usuarios del servicio de AyA, que el Reglamento de Cobro Judicial y Administrativo de esta institución, en su artículo 11, establece como una posibilidad, no como un requisito, el aporte del mencionado 20% de la deuda, por lo que no puede considerarse como un piso para acordar un arreglo de pago.

Relacionado con lo anterior, esta Sede Regional tiene conocimiento de que algunas oficinas cantonales del AyA han recurrido, como mecanismo de coacción, a la práctica de omitir la distribución ordinaria a domicilio de la última factura puesta al cobro, con el fin de obligar a sus clientes morosos a presentarse en sus instalaciones y aprovecharse para cobrarles la deuda pendiente. En algunos de estos casos, además, los funcionarios del AyA se han negado a recibir el pago de la última factura hasta tanto no depositen el 20% del total de la deuda, con lo cual inducen al agravamiento de la morosidad y exponen al usuario a la suspensión del servicio por falta de pago.

Respecto a la situación descrita, la Sede Regional ha realizado gestiones informales ante AyA, tendientes a solucionar de manera expedita y particular cada caso en el que se identifica una irregularidad. Por lo general, y dada la evidencia aportada respecto de la deficiente actuación del Instituto, estas gestiones se resuelven favorablemente para las y los denunciante, aunque lamentablemente esta atención de casos puntuales no se refleja en una rectificación de la conducta por parte del AyA.

Por otra parte, conviene en este acápite apuntar algunas consideraciones de la Sede Regional con respecto al proceder del AyA en la atención de emergencias o contingencias imprevistas ocurridas en la región.

En los primeros días del mes de febrero de 2009, la Región Chorotega experimentó una inusual actividad atmosférica que se manifestó en vientos huracanados. En Liberia, la población se vio sorprendida y afectada por la suspensión casi permanente de los servicios eléctricos y de agua potable durante tres días. La contingencia movilizó a varias instituciones en procura de atender las demandas de la población, especialmente aquella con mayores necesidades, tal como la que reside en las zonas marginales ubicadas en la parte oriental de la ciudad, y en condiciones de extrema pobreza.

La atención de esta emergencia puso en evidencia una importante omisión por parte de AyA. Ciertamente, los vientos dañaron los tendidos eléctricos del sector oriental donde se ubica la principal fuente de abastecimiento de agua utilizada por AyA para su tratamiento y distribución, sin embargo, los daños que se registraron en el equipo de bombeo y la planta de tratamiento, datan de fecha muy anterior a dicha emergencia, por lo que más allá de justificar los desperfectos en razón de ese evento, lo procedente es denunciar la falta de iniciativa y acciones por parte del Instituto para realizar oportunamente las obras necesarias que permitan el óptimo desempeño de esos equipos.

Respecto de dicha situación, quedó demostrado que la instancia regional de AyA carecía de un plan de contingencia para enfrentar la emergencia. Incluso cuando había transcurrido un mes, y puntualmente en fecha 4 de marzo de 2009, nuevamente se suspendió el servicio de agua como consecuencia de los trabajos de mantenimiento en las redes eléctricas de la ciudad de Liberia. Esta situación obligó a las autoridades de AyA a emitir un comunicado informando del desabastecimiento de agua durante el período que demoraran los trabajos en la red eléctrica.

Estas situaciones evidencian, por ejemplo, que las autoridades locales de dicho Instituto no tienen previsto, como parte de un plan de contingencia, medios de distribución alternativa de agua por medio de cisternas. En efecto, durante la emergencia de febrero de 2009, la Sede Regional Chorotega debió requerir el apoyo del Defensor Adjunto de los Habitantes, para que por su medio se urgiera a las autoridades nacionales de AyA a proveer a nivel regional el equipo de distribución móvil necesario para atender el desabastecimiento de agua.

Cabe agregar que si bien la coordinación con la Gerencia General de AyA por parte del señor Defensor Adjunto fue ágil y efectiva, el equipo de distribución móvil arribó a la ciudad de Liberia la noche en que precisamente se estaba restableciendo el suministro regular por cañería.

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría tiene conocimiento, a partir del trámite brindado a la solicitud de intervención N° 37568- 2009-SI, que también con motivo de la falta del fluido eléctrico, la ciudad de Cañas, Guanacaste debió enfrentar el desabastecimiento de agua como consecuencia de problemas técnicos que impidieron la normal operación de la planta eléctrica alterna, en una de sus principales fuentes para el suministro de agua potable.



En relación con los hechos descritos, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que la institución a cargo de proveer un elemento vital para la vida, carezca de capacidad para brindar respuesta inmediata en situaciones de contingencia como las mencionadas, y que deban los y las habitantes sufrir las consecuencias de tan grave omisión.

### **b.- Acceso a los servicios del Registro Civil.-**

En la Región Chorotega, tradicionalmente se ha generado una importante actividad migratoria internacional, y en esta línea existen muchas comunidades ubicadas en las cercanías de la franja fronteriza entre Costa Rica y Nicaragua, muchos de cuyos habitantes registran estados migratorios irregulares.

En el ejercicio de sus derechos humanos, dicha población y en especial las mujeres, niños, niñas y adolescentes, solicitan distintos servicios que corresponde ofrecer al Estado costarricense. En este marco, se registran numerosos casos de nacimientos que por diversas razones requieren trámites extraordinarios para efectos de inscripción, lo cual ocurre cuando los centros médicos omiten su responsabilidad de garantizar que todo nacimiento de niño o niña sea debidamente declarado ante el Registro Civil, antes de su egreso del centro médico.

Otra circunstancia que suele requerir trámites extraordinarios, es la relacionada con el reconocimiento de paternidad, ya sea en forma voluntaria o en aplicación de la Ley de Paternidad Responsable. En ambos casos, cuando un padre con estado migratorio irregular acude al Registro Civil para realizar alguna declaración u otro trámite relacionado, es usual que se encuentre con controles migratorios policiales en las vías que conducen a las localidades en que se asientan las oficinas del Registro Civil. Esta situación sin duda afecta el curso de los trámites de inscripción y por ende perjudica a los niños, niñas y adolescentes que, siendo costarricenses por nacimiento, deben enfrentar las dificultades derivadas de la falta de documentación que acredite su condición de nacional.

Durante una reciente actividad de atención de consultas realizada en la ciudad de La Cruz, Guanacaste, esta Defensoría atendió a más de veinte personas cuyas inquietudes se relacionaban, en unos casos, con expectativas de inscripción de nacimientos y en otros, con adultos mayores con movilidad limitada, interesados en realizar trámites de naturalización. Para el acompañamiento en esta actividad, se cursó formal invitación a la Oficina Regional del Registro Civil en Liberia; sin embargo, no hubo presencia de ningún funcionario o funcionaria, como tampoco la hubo en

las reuniones ordinarias de la Red Interinstitucional que funciona bajo la coordinación de la Oficina Diocesana de la Pastoral Social de Guanacaste, en la cual participa esta Defensoría.

Considerando las necesidades y dificultades descritas, es criterio de la Defensoría que las oficinas regionales del Registro Civil, especialmente la ubicada en Liberia, debe realizar mayores esfuerzos por aproximar sus servicios a las comunidades fronterizas, con el fin de prevenir las dificultades que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en la debida inscripción de su nacimiento.

### **c.- El Barrio Martina Bustos: un caso notable de marginalidad y abandono institucional.-**

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría tiene conocimiento del estado de necesidad en que se encuentra la comunidad de Barrio Martina Bustos ubicada en la ciudad de Liberia, conformada por más de 500 familias y cuyo asentamiento data de hace aproximadamente quince años.

Las condiciones en que ocurrió el fraccionamiento de terrenos, el insuficiente apoyo estatal a las familias residentes y el fracaso de la organización comunal, han sido motivo de un inconveniente trasiego de derechos de posesión, lo que afecta la estabilidad comunal en detrimento del arraigo y de la organización comunal para procurar el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores.

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría, en el marco de acción de la Red Interinstitucional que coordina la Oficina Diocesana de Pastoral Social de Guanacaste, ha tenido la oportunidad de analizar la problemática de exclusión social que afecta a las y los vecinos de ese barrio. Entre otras manifestaciones, se aprecia que la comunidad carece de una red de acueducto que le permita abastecer con agua potable sus lotes y/o viviendas, y tan sólo cuentan con una red de fuentes públicas habilitadas por el AyA.

La limitación de acceso regular al agua potable en sus propios hogares, entre otras circunstancias de marginalidad, explica que las familias decidan renunciar a su posesión mediante la venta, donación o simple abandono de las viviendas o lotes, situación que genera la referida movilidad humana y el desarraigo.

A partir de la pasividad que observa la Defensoría entre las instituciones públicas para encontrar soluciones a la situación descrita, que involucra ya un problema de salud pública, está en proceso una intervención conjunta entre la Defensoría de los Habitantes, la Red

Interinstitucional de la Pastoral Social Diocesana de Guanacaste y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que persigue convocar y movilizar a las instituciones públicas competentes, así como involucrar a organismos no gubernamentales, en la construcción y habilitación de un acueducto para dicha comunidad, lo que constituiría la primera solución real dentro de las diversas necesidades que aquejan a esa población.

### 3.- Otras formas de intervención.-

Como parte del permanente objetivo de proyectar la labor institucional en todo el país, la Sede Regional Chorotega participa en varias redes interinstitucionales que favorecen no sólo esa proyección institucional sino la promoción de los Derechos Humanos entre la sociedad civil y los funcionarios públicos. Seguidamente se brinda un detalle de la participación en cada uno de estos espacios por parte de la oficina regional.

#### a.- Red Interinstitucional de atención a migrantes.-

La participación en esta red ha resultado de gran utilidad, en el tanto permite obtener información permanentemente actualizada sobre la compleja problemática de las personas migrantes en la Región Chorotega, una población objetivo de la protección por parte del Estado y por ende de la Defensoría de los Habitantes. Consecuentemente, la sede regional cuenta con más y mejores fuentes de información para proteger los derechos e intereses de dichas personas, amén de mantener contacto permanente con las autoridades locales de distintas instituciones relacionadas con esta temática.

Cabe señalar que recientemente se ha incorporado al trabajo de la red, una instancia nacional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

#### b.- Equipo Interinstitucional para el Desarrollo con Equidad e Igualdad de Género.-

Al igual que en el caso anterior, la participación de la Sede Regional Chorotega en esta red ha resultado de gran utilidad para la Defensoría, en el tanto constituye una fuente permanente de información actualizada respecto a la problemática que experimentan las mujeres en esta región.

Esta red es liderada por la Dirección Regional Chorotega del INAMU, y favorece el intercambio y colaboración entre distintas instituciones con presencia en esa zona, incluyendo a todas las municipalidades de la región. Por supuesto, esa interacción y retroa-

limentación agiliza el trámite y resolución de casos puestos en conocimiento de la Defensoría.

### 4.- Reflexión final.-

El incremento en las solicitudes de intervención recibidas en la Sede Regional Chorotega durante el período examinado, así como la creciente complejidad que se plantea en las denuncias y el mayor alcance de las respectivas pretensiones, constituyen datos que confirman la credibilidad que ha logrado consolidar esta oficina en toda su área de competencia.

Tal como se señaló anteriormente, el trámite de las denuncias y consultas se complementa con charlas para comunidades y centros educativos, las cuales se realizan con el propio recurso humano de la Sede Regional y con el trabajo especializado que realiza la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría en la zona.

Esta Sede Regional Chorotega de la Defensoría seguirá ocupándose de los asuntos ya planteados en el desarrollo de este segmento regional del Informe Anual, realizará un mayor esfuerzo y acudirá a una mayor creatividad para atender, de la mejor forma, la vulnerabilidad de derechos e intereses que nos son denunciados.

## IX.- Sede Regional Huetar Norte.-

### 1.- Introducción.-

Dentro de los temas recurrentes que fueron planteados ante la Región Huetar Norte durante el período 2008-2009, se reseñan seguidamente tres que resultan relevantes para el presente informe: quejas relacionadas con los servicios de Salud, especialmente el que prestan los EBAIS; el desempeño de SENASA respecto a la contaminación que generan las porquerizas y las granjas avícolas en la zona; y el caso de venta de pólvora a personas menores de edad y emisión de patentes temporales para venta de pólvora explosiva por parte de los gobiernos locales de la zona norte.

### 2.- Labor de defensa de derechos.-

En cuanto a la labor de defensa de derechos realizada por esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

### a.- Funcionamiento de Clínicas y EBAIS.-

Durante el período en cuestión, resultaron recurrentes las quejas sobre el desempeño de Clínicas y EBAIS, y más concretamente en relación con las condiciones de la respectiva infraestructura, que no suele cumplir con los requerimientos del Ministerio de Salud; la limitación en el otorgamiento de citas médicas, pues solamente se entregan cuarenta números en cada EBAIS para atención diaria; el incumplimiento con el programa de visitas previstas por equipos que atienden el Consultorio Médico en algunas comunidades, entre otras.

Para ilustrar este tipo de denuncias, conviene reseñar una queja planteada por la habitante C.B.G., formulada ante la Sede Regional Norte de la Defensoría, en los siguientes términos:

*“Padece de osteoporosis y es hipertensa, por lo que constantemente tiene que acudir al EBAIS, anteriormente era atendida por el EBAIS de Arenal, pero en este momento le dicen que tiene que acudir al EBAIS de Bella Vista de Cutris, lo que le es prácticamente imposible, ya que no existe una línea de buses que viaje por ese sector y de su casa de habitación tendría que caminar aproximadamente 5 km, pero su condición de salud no se lo permite.*

*Por lo anterior, desea que ser atendida nuevamente por el EBAIS de Arenal y presentó una carta al Jefe de Santa Rosa de Pocosol, desde hace más de un mes, pero no se le ha resuelto nada”.*

En la atención de esta denuncia, se contactó telefónicamente a la Administradora de la Clínica de Santa Rosa, quien tras consultar al médico tratante, rectificó la información brindada a la habitante y accedió a continuar atendiéndola en el EBAIS en que siempre se le había atendido. Si bien el caso se resolvió satisfactoriamente, fue necesaria la intervención de la Defensoría ante un caso en que se deja a la habitante en estado de indefensión.

Otra habitante se quejó de que en Ciudad Quesada no se cuenta con servicios de EBAIS debido a que fue suspendido el que operaba, sin que las autoridades sanitarias locales informaran debidamente a la población sobre la habilitación de los nuevos servicios, lo que evidentemente ha dejado en indefensión a decenas de personas que requieren de dichos servicios básicos. Afortunadamente, al momento de redactar estas líneas, ya se restableció el servicio del EBAIS en Ciudad Quesada, y nuevamente fue necesaria la intervención de la Defensoría para informar a la habitante,

como debió ser desde el principio, sobre el restablecimiento de dicho centro médico.

### b.- Servicio Nacional de Salud Animal.-

Durante el año 2008, se recibieron 27 asuntos relacionados con la competencia del Servicio de Salud Animal del Ministerio de Agricultura y Ganadería (SENASA), de los cuales 9 corresponden a tenencia de animales domésticos en condiciones no aptas, principalmente perros, 4 a contaminación por funcionamiento de granjas avícolas, 3 a contaminación y producción de moscas a causa del funcionamiento de lecherías, 2 a contaminación por funcionamiento de lechería y granja porcina, 2 a contaminación de ríos y 7 a contaminación por funcionamiento de granjas porcinas.

Respecto a la actuación de dicho órgano, también se atendieron asuntos de contaminación por el funcionamiento de porquerías, lecherías y granjas avícolas, sobre todo en el caso de contaminación de aguas cercanas a las granjas.

Entre los casos atendidos, se puede reseñar por ejemplo el de un habitante que se presentó a la Defensoría indicando que: *“Desde hace cinco meses denunció ante SENASA la granja avícola propiedad del señor CAV, ubicada en RC, por mal manejo, toda vez que genera muy malos olores, así como gran cantidad de zopilotes, también matan los pollos ahí mismo y le tiran las tripas a los cerdos”.*

En virtud de que el habitante no tenía comprobante de su denuncia, se le orientó para que se presentara ante SENASA y también se realizó el traslado del asunto ante dicha entidad, la cual resolvió el asunto en un período aproximado de un mes, mediante una inspección al lugar y la notificación al propietario de las siguientes medidas sanitarias: *“Se prohíbe la matanza de aves en el local, ya que no cuenta con las medidas higiénicas ni la autorización para dicha actividad, según la reglamentación existente. Se le conceden 30 días, para sacar las permisos correspondientes, si desea proseguir la actividad”.* (1072-2008 SI)

En relación con la tenencia de perros, un habitante informa que: *“El vecino, tiene varios perros que están amarrados con una cadena muy corta, existe muy mal olor, una gran cantidad de moscas, algunas veces pareciera que ni comida les dan”.* Asimismo, informó que ya había presentado la respectiva denuncia ante SENASA, pero no la atendieron oportunamente. Tras conocer esta queja, mediante gestiones informales de la Sede Regional Norte, se obtuvo respuesta de SENASA, se realizó inspección y se resolvió el asunto (26476-2008 SI.)

En otro caso significativo, una habitante denuncia malos olores, moscas, zancudos y contaminación de una quebrada como consecuencia de una porqueriza ubicada frente a su propiedad, y señala que SENASA no ha realizado ninguna gestión al respecto. Ante esta situación, se realizaron gestiones y se consultó por escrito a SENASA, que al respecto realizó una inspección y constató parte del problema denunciado, en relación con el cual ordenó una suspensión inmediata de la actividad así como la reubicación de los cerdos (29262-2008-SI).

Si bien durante el período en cuestión se registraron múltiples denuncias contra el accionar de SENASA, también se debe observar que su proceder ante la actuación de la Defensoría, a través de la Sede Regional Norte, refleja su reconocimiento de la autoridad moral y la magistratura de influencia de esta institución, lo que se materializa en la pronta y eficaz atención de las respectivas quejas, a pesar de los limitados recursos humanos asignados para toda la Zona Norte.

### **c.- Prevención de venta de pólvora explosiva.-**

Con el fin de velar por la salud, la integridad física y los derechos de las y los niños y adolescentes en relación con la peligrosidad y el uso inadecuado e ilimitado de la pólvora, la Sede Regional Norte apoyó decididamente un conjunto de acciones preventivas propuestas por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica durante el mes de octubre de 2008. Concretamente, la Sede Regional remitió una instancia a todos los Consejos Municipales de su Área de Competencia, en la que les recuerda el deber de mantener la vigilancia y control en la venta de pólvora explosiva, y les solicita abstenerse de otorgar patentes temporales en sus cantones. (Oficio 022-2008 DHR-RN, dirigido a Concejo Municipal de Municipalidades de San Carlos, Alfaro Ruiz, Los Chiles, Upala y Guatuso).

El uso de pólvora tradicionalmente ha formado parte de las fiestas navideñas y de fin de año, sin embargo, reiteradamente ha generado graves accidentes producto de su inadecuada manipulación y deficiente control, especialmente entre las y los niños y adolescentes. Por ello, en esa oportunidad, la Sede Regional Norte ha asumido la obligación de salvaguardar la integridad física de todos los ciudadanos, no sólo mediante la misiva en cuestión, sino también mediante un seguimiento a las acciones desplegadas por los gobiernos locales en relación con este asunto.

Respecto a dicha temática, conviene señalar que la Sala Constitucional, mediante Votos N° 15168, 610, y 2098, todos del año 2006, y N° 17361 del año 2005,

ha confirmado los acuerdos Municipales adoptados por las Municipalidades de Montes de Oca (Acta de la Sesión extraordinaria No. 20/2002), Poás (Sesión Ordinaria No. 83/2007, acuerdo No.3958-11-2007), Nicoya (Acuerdo 19 de la sesión ordinaria No. 028 del 13 de Noviembre del 2006) y San José (Acuerdo 4, art III, de la sesión ordinaria 186, del 22 de Noviembre del 2005), en relación con la prohibición de expendio de pólvora.

Justamente, la actuación de la Sede Regional Norte sobre este tema, se basó en los acuerdos municipales anteriores así como en los referidos votos de la Sala Constitucional, todos los cuales razonan ampliamente la voluntad de prohibir el expendio de pólvora a menores en resguardo del derecho a la vida, a la salud y a un ambiente sano.

Otro fundamento de dicha iniciativa, refiere a la Ley de Armas y Explosivos, No. 7530 de 1995, que en su artículo 68 establece: “*Se prohíben la venta de pólvora y el suministro, a cualquier título, de artículos de base de pólvora, a personas menores de edad*”. Asimismo, el Código Penal en su artículo 263 sanciona “*al que vendiere, pusiere en venta, entregue o distribuyere sustancias o cosas peligrosas para la salud a sabiendas de su carácter nocivo*”; a su vez, en el artículo 378 inciso 2 del mismo cuerpo normativo se establece una sanción “*al que vendiere o permitiere que un menor de 17 años tenga en su poder materia explosiva*”.

Ante la instancia planteada por la Sede Regional Norte, 4 de los mencionados gobiernos locales respondieron de manera positiva, y avalaron la prohibición solicitada.

Asimismo, junto con el Cuerpo de Bomberos, la Sede Regional Norte instó a los medios de comunicación locales para que informaran a la población sobre el riesgo que corren al comprar pólvora explosiva, al tiempo que se hizo un llamado a padres, madres y personas adultas a cargo de personas menores de edad, para evitar la compra de pólvora por parte de esa población.

### **3.- Otras formas de intervención.-**

La Sede Regional Norte ha priorizado las acciones de promoción de Derechos Humanos a través de la participación en Redes intersectoriales que se articulan en la zona. Seguidamente, se reseñan algunas de las principales acciones de estas redes y el papel de la Defensoría en ellas.

### **a.- Comisión de Seguridad.-**

La Sede Regional Norte de la Defensoría participa en la “Comisión de Seguridad”, conformada por instituciones que atienden los temas de seguridad humana, seguridad ciudadana y comunitaria. Entre estas entidades, se cuentan el Ministerio de Seguridad Pública, el Organismo de Investigación Judicial, el Ministerio de Justicia, la Municipalidad de San Carlos, el Ministerio de Salud, la Cámara de Comercio, la Dirección General de Tránsito, el Cuerpo de Bomberos, el Patronato Nacional de la Infancia, la Dirección General de Migración y Extranjería y COOPELESCA.

Durante el período 2008-2009, la Comisión elaboró un Plan Estratégico que define su Misión, Visión y Objetivos. Además, ha mantenido reuniones con diversos jerarcas de instituciones públicas con la intención de solicitar recursos para garantizar la seguridad ciudadana en la Región Norte, gestiones que han tenido éxito, como lo demuestra la asignación de más vehículos y motocicletas para tal fin.

Como parte de su participación en dicho foro, la Sede Regional de la Defensoría expuso ante la Ministra de Seguridad las carencias que enfrenta la Fuerza Pública en la localidad. Como resultado de dicho encuentro, se nombraron nuevas jefaturas en la zona y se asignaron más recursos a la Delegación Regional.

También se ha logrado abrir un canal de comunicación muy efectivo entre la Sede Regional y el Director de Fuerza Pública regional, el cual ha facilitado un trámite mucho más efectivo de las quejas planteadas por las y los habitantes ante esta oficina.

### **b.- Red de Organizaciones de la Zona Norte.-**

En el marco de las actividades de esta Red, durante el año 2008 se invitó a la Defensoría a participar en la Comisión Coordinadora de la Feria de Servicios Interinstitucionales que se llevará a cabo en el mes de mayo, y que representa la segunda Feria de este tipo que organiza la Red, las cuales tienen la finalidad de aproximar a las instituciones públicas a las comunidades que en razón de la distancia, la condición de los caminos, los servicios de transporte y la condición socioeconómica, no pueden acceder a los servicios institucionales.

Este proyecto es de sumo interés para la Defensoría, pues permite a las poblaciones más alejadas acceder a los servicios de la institución y de todo el sector institucional.

### **c.- Consejo Regional Ambiental.-**

Los Consejos de este tipo operan dentro de las Áreas de Conservación, tal como lo establece la ley de Biodiversidad.

La participación en este Consejo por parte de la Sede Regional Norte de la Defensoría, responde a la intención de velar por el debido desempeño de sus funciones en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, así como en los planes anuales de trabajo.

### **d.- La Red contra la Violencia Intrafamiliar.-**

La Sede Regional Huetar Norte participa activamente en esta Red y ha hecho sede sus instalaciones para sus reuniones ordinarias.

Entre otros aspectos positivos que arroja la participación de la Sede Regional en esta Red, destaca el apoyo brindado en el desarrollo del Taller sobre Derechos Humanos organizado por la Defensoría de los Habitantes en Diciembre del 2008, para conmemorar el Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y realizado en las instalaciones de los Tribunales de Justicia de San Carlos.

Asimismo, en el marco de la Prevención y Promoción de Derechos, se desarrollaron actividades de capacitación y sensibilización tales como la celebración del Día Internacional de la Mujer.

Durante el período 2008-2009, el Ministerio de Educación Pública se integró de lleno a la Red, lo que ha permitido establecer una mejor coordinación con las y los orientadores de los centros educativos en relación con la atención de situaciones de violencia doméstica que se reportan en esos centros.

La Defensoría también desarrolla la tarea de velar porque las instituciones cumplan con su participación en las acciones programadas por la Red.

### **e.- Comisión Intersectorial para la Prevención del VIH-SIDA**

La Sede Regional Huetar Norte opera como órgano coordinador de esta comisión, cuyo objetivo central es habilitar espacios de prevención para promover comportamientos sexuales más sanos, en función de evitar el contagio del VIH-SIDA.

Más puntualmente, la Comisión se propone contribuir en la educación y reeducación de las y los habitantes en temas como auto-estima, sexualidad, recreación,

proyecto de vida, resolución de conflictos, entre otros temas relevantes en la materia.

En cuanto a los objetivos específicos, la Comisión se propone:

- Proyectar las acciones de la Comisión Intersectorial para la Prevención del VIH-SIDA de la Región Norte
- Celebrar el Día mundial de las personas portadores del VIH-SIDA
- Capacitar a poblaciones vulnerables sobre conductas de riesgo, las cuales pueden afectar sus proyectos de vida
- Reconocer el valor que tengo como persona y del por qué adquirir comportamientos sexuales sanos
- Concienciar de la importancia de la equidad de género en nuestra sociedad
- Identificar qué percepción hay sobre el VIH-SIDA en la población
- Sensibilizar a los habitantes de la Región Norte, sobre el tema de las Infecciones de Transmisión Sexual y el VIH-SIDA

#### 4.- Reflexión final.-

La Defensoría de los Habitantes, tomando en consideración la evolución y el cambio constante al que está sometida nuestra sociedad, así como la experiencia de proyectos de promoción y divulgación que han permitido el acercamiento a comunidades de la zona norte y otras áreas del país, conoció la necesidad de llegar a zonas en que las personas cuentan con poco o ningún acceso a las instituciones del Estado.

Con el Proyecto de Unidades Móviles auspiciado por la Unión Europea en 1995, se estableció una funcionaria en Upala, y en 1999, cuando inició el Proyecto de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses, auspiciado por el Gobierno de Finlandia, la Institución propuso, en el marco del desarrollo y crecimiento institucional, el proceso de regionalización de los servicios institucionales a través de la apertura de oficinas regionales en distintos sitios del país. El fin, que las y los habitantes de estas zonas cuenten con mayor cercanía y facilidad de acceder al servicio institucional y así mejorar las relaciones entre las personas y las instituciones públicas.

El 1º de marzo de 2002, abrió sus puertas la Sede Regional Norte de la Defensoría, que desde ese momento inicia un trabajo constante para obtener como uno de sus principales logros hasta la fecha, contar con un espacio dentro del quehacer institucional de la Zona Norte, manteniendo la participación activa en acciones y comisiones de coordinación temporal y permanente de las instituciones con el fin de fortalecer y mejorar la defensa efectiva y activa de los derechos de las y los habitantes de su zona de cobertura.

Cuando inicia sus funciones, su competencia territorial comprende los cantones de San Carlos, Guatuso, Upala y Los Chiles; sin embargo, en la gestión de los últimos cuatro años se ha considerado oportuno reconocer que su labor se extiende más allá de las áreas que por derecho le compete abordar, y en cumplimiento de una meta planteada al inicio de las labores de la Sede Regional Norte, se ha ampliado su cobertura con la atención de Río Cuarto de Grecia, Alfaro Ruiz, San Isidro de Peñas Blancas y, además, de personas que se desplazan de comunidades como Sarapiquí, San Ramón, Naranjo y Grecia, poblaciones que, por su cercanía y facilidades de transporte acceden a este servicio hasta Ciudad Quesada, donde se encuentra la oficina actualmente.

Además, durante la presente gestión institucional, se ha fortalecido la coordinación en todo momento con las direcciones de Defensa, asumiendo los criterios de la Dirección de Admisibilidad, trabajo que, promovido por los lineamientos de la jerarca de la institución, garantizará la misma calidad de servicio en todas las regiones. De igual forma, se ha fortalecido la coordinación con la Dirección de Promoción y Divulgación replicando acciones de proyectos liderados por ésta en la región.

Se destaca también, como un logro, la obtención de estabilidad en la infraestructura de la Sede Regional Norte, pues cuatro años después de abrir sus puertas, durante el período 2005-2006 se había concretado la consecución de recursos para acondicionar a la oficina con un espacio físico más adecuado y acorde a las necesidades de las y los habitantes. Por ello, se trasladó la oficina a un local que fue facilitado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, de acuerdo con un convenio suscrito para ese fin, por un período de 10 años prorrogables, y se acondicionó de manera que sea accesible a toda la población según los parámetros de la Ley N.º 7600.

Por último, puede afirmarse que si se hace una revisión estadística de los registros de denuncias, durante estos años de existencia, éstas han ido en aumento considerablemente –como se indicó líneas atrás–; lo

cual demuestra lo acertado del proceso de regionalización institucional en una zona en la que cada vez más personas saben que cuentan con esta institución.

Si bien el crecimiento apuntado en las solicitudes de intervención recibidas por esta Sede Regional constituye un aspecto positivo desde múltiples puntos de vista, también implica un importante desafío para la institución en el tanto demanda una mayor concentración de nuestros recursos humanos en el trámite y resolución de las respectivas consultas y quejas, lo que eventualmente podría limitar nuestra intervención en materia de promoción y divulgación de derechos. Justamente en razón de lo anterior, la actual Administración ha procurado adelantarse a esos desafíos mediante la provisión de recurso humano adicional en la Dirección y ha realizado gestiones pertinentes para asignar mayores recursos humanos a la Regional. En este orden de ideas, es preciso destacar que la actual Administración ha hecho un esfuerzo por brindar estabilidad al personal y se han realizado los nombramientos en propiedad de dos funcionarias que se encontraban interinas en su puesto.

## **X.- Sede Regional Pacífico Central.-**

### **1.- Introducción.-**

Entre las quejas planteadas por las y los habitantes durante el período 2008-2009 ante la Sede Regional Pacífico Central, conviene destacar tres temáticas que en virtud del volumen de quejas que generan y las repercusiones que ocasionan sobre los derechos e intereses de las y los habitantes, se describen a continuación.

### **2.- Labor de defensa de derechos.-**

En cuanto a la labor de defensa de derechos realizada por esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

#### **a.- Denuncias contra la gestión de los gobiernos locales.-**

La Municipalidad del cantón central de Puntarenas constituye uno de los órganos más denunciados ante la Sede Regional Pacífico Central, muchas de cuyas quejas refieren a la disconformidad de las y los munícipes respecto a la continua omisión de respuesta por parte de ese ente, ante solicitudes que le son formuladas por las y los habitantes.

Esta situación se refleja en las estadísticas de la Sede Regional, de las cuales se desprende que en el período 2008-2009, la Municipalidad de Puntarenas ha sido denunciada en 152 oportunidades.

Tal deficiencia resulta aún más grave si se considera que a pesar de la intervención formal de la Defensoría de los Habitantes, este gobierno local ha hecho caso omiso a los recordatorios y requerimientos que le son formulados, e incurre en similares omisiones ante consultas o solicitudes de esta institución.

Un caso que ilustra esta omisión, es el referido en la solicitud número 15395-2008-SI, recibida en la Sede Regional el 22 de enero del 2008. En la denuncia, la habitante demostró que desde el 07 de diciembre del 2007 había solicitado a la Municipalidad de Puntarenas realizar las acciones necesarias para la reparación del camino público que pasa frente a su casa.

A pesar de las gestiones, el Ayuntamiento no atendió su solicitud, por lo cual la habitante debió presentar la queja ante la Defensoría, cuya oficina regional requirió a la Alcaldesa el informe de ley. Al ser notificada, la funcionaria trasladó el caso a la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal para que esta realizara, hasta ese momento, la visita técnica y girara las recomendaciones pertinentes a efectos de atender la solicitud de la habitante.

A pesar de la intervención de la Defensoría en favor de la habitante, la Municipalidad de Puntarenas respondió hasta recién el 16 de abril de 2009, es decir casi 1 año y tres meses después de que recibió la consulta, y precisamente en términos favorables para la habitante, lo que demuestra la procedencia de lo solicitado a ese gobierno local.

Con este proceder, resulta evidente que la Municipalidad de Puntarenas ha irrespetado sin justificación alguna las disposiciones normativas en materia de acceso a la información administrativa así como los derechos fundamentales de las y los munícipes, e incluso ha desconocido las obligaciones de colaboración preferente para con la Defensoría de los Habitantes.

Ante la problemática indicada, que tal y como se ha señalado en otros Informes Anuales ocasiona serias vulneraciones sobre los derechos e intereses de las y los habitantes, la Sede Regional ha solicitado la apertura y participado ya en un espacio de reuniones quincenales con la Alcaldesa y servidores de dicha municipalidad, incluyendo los encargados de los distintos Departamentos, con el propósito de atender oportunamente las solicitudes de intervención cuya respuesta está pendiente, e incidir en la corrección

de las deficiencias administrativas que conducen al retardo en la remisión de respuestas a las consultas o solicitudes que recibe.

Hasta el momento, el espacio de reuniones quincenales se ha traducido en una notable mejoría en los plazos de respuesta a las consultas formuladas por la Defensoría, lo que permite prever que este proceso de acercamiento interinstitucional provocará también una atención más ágil y oportuna a las demandas/solicitudes/consultas realizadas por parte de la ciudadanía.

### **b.- Acceso al servicio de agua potable (ICAA y ASADAS).-**

La comunidad de Aranjuez de Pitahaya de Puntarenas es un asentamiento agrícola desarrollado por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), en una zona ubicada aproximadamente a 30 Kms del cantón central de Puntarenas.

Esta comunidad está conformada por aproximadamente 100 parceleros bajo la modalidad de asentamiento humano, granjas agrícolas y parcelas de producción agrícola. No obstante, desde el inicio del proyecto, el servicio de agua potable para las parcelas y parte de las granjas se ha brindado de manera irregular y deficiente por parte del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AYA).

Un caso que ilustra esta problemática, se registró a inicios del año 2008 mediante la SI 16345-2008, en la cual una habitante recurre a la Sede Regional en busca de acompañamiento institucional, con el objetivo de gestionar ante el AyA la habilitación del servicio en las Parcelas de Producción. Sobre el particular, señaló la habitante en su denuncia:

*“Vive en el Asentamiento Las Huacas de Aranjuez de Pitahaya de Puntarenas, donde desde hace tres años el AyA ha prestado el servicio del agua de forma gratuita, pero con serias deficiencias de suministro y calidad (...)*

*El 1º de febrero de 2007 la comunidad se dirigió por escrito a la Oficina del AyA en Puntarenas planteando formalmente su inconformidad, siendo que en lugar de una respuesta formal, a partir del día 14 de marzo de 2007, se presentaron cuadrillas de trabajadores de la institución, que están destruyendo las cajas que ellos mismos habían instalado para colocar los hidrómetros, e iniciaron la suspensión de los servicios a las*

*veinte familias del asentamiento, en el cual, no existe hasta la fecha una fuente pública disponible (...)*”.

Respecto a dichas denuncias, que se recogen también en otras solicitudes de intervención, la Sede Regional Pacífico Central ha requerido los respectivos informes y acciones correctivas mediante múltiples gestiones formales y diversas reuniones con los órganos locales del AyA. Al respecto, se ha logrado que ese Instituto emprenda algunas labores para rescatar y poner en operación el pozo de abastecimiento local. Actualmente, la comunidad cuenta con un servicio de aceptable calidad, pero también se están realizando gestiones para la habilitación de un nuevo pozo que abastezca las parcelas.

La recurrencia de quejas contra el AyA, así como el grado de vulneración de derechos que generan las respectivas omisiones institucionales, ha motivado que la Sede Regional proponga y participe ya en un proceso de acercamiento interinstitucional con dicha entidad, mediante reuniones periódicas que hasta el momento han coadyuvado en la disposición de las siguientes acciones:

- Aprobación y giro de recursos por parte del AyA con el fin de que el ICE construya el tendido eléctrico necesario para la operación del pozo y sus bombas de impulsión en la comunidad de Aranjuez de Pitahaya de Puntarenas
- Diseño del tanque de captación en dicha comunidad
- Elaboración de estudios técnicos para identificar necesidades de tuberías, de líneas de impulsión y de capacidad de aguas para el abastecimiento de al menos 300 familias en la zona

La experiencia de la Sede Regional en esta temática demuestra que, si bien subsisten muchas deficiencias para la prestación de un servicio público de calidad, también existe una voluntad por parte de los órganos regionales y locales del AyA para revisar su trabajo y adoptar medidas correctivas en beneficio de las y los habitantes.

Así también, esta experiencia demuestra que además del control firme y permanente que debe seguir realizando la Defensoría sobre las instituciones públicas, también la modalidad del acercamiento y discusión propositiva con esas entidades, arroja un balance positivo en términos de la labor que corresponde a esta



institución en la tutela de los derechos e intereses que asisten a la población.

### **c.- Deficiencias en la tramitación de Pensiones del Régimen No Contributivo (RNC).-**

Para la Sede Regional Pacífico Central resultan de especial preocupación las reiteradas denuncias recibidas en relación con el trámite de las solicitudes de pensión del Régimen No Contributivo (RNC) en esta región del país.

En efecto, esta Sede ha recibido y tramitado denuncias por la tardanza injustificada por parte de las diferentes sucursales que forman parte de la Sede Regional Pacífico Central de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Tal preocupación se agrava al considerar que el tipo de población solicitante corresponde a colectivos en condición de vulnerabilidad, tales como las personas adultas mayores y personas con discapacidad, ubicadas en el nivel de extrema pobreza y usualmente necesitadas del amparo económico por parte del Estado costarricense.

En razón de lo anterior, la Sede Regional ha realizado las solicitudes de informe correspondientes y, a partir de las respuestas recibidas, se ha detectado que las inconsistencias suelen originarse en la insuficiencia de profesionales que realicen las valoraciones socio-económicas necesarias determinar el otorgamiento del beneficio. En este caso, sorprende que la respectiva valoración, que implica desplazamientos para realizar visitas de campo y la elaboración de los respectivos informes, está siendo efectuada únicamente por tres funcionarios destacados para toda la región, la cual comprende 17 sucursales.

Al mes de mayo de 2009, el Administrador de la Sucursal de Puntarenas y el Administrador de la Sucursal de Paquera, informaron verbalmente a la Sede Regional que en la actualidad apenas se están atendiendo los expedientes correspondientes a solicitudes presentadas durante el primer trimestre del año 2008, a pesar de que la normativa que rige esta materia señala un plazo máximo de dos meses para dar respuesta a las respectivas solicitudes.

Un caso que ejemplifica las denuncias contra el RNC, es la SI N° 22285-2008, en la cual el habitante se queja de que transcurrieron 11 meses sin que la CCSS se refiriera a su solicitud de pensión por invalidez. Al respecto, la CCSS admitió sin reparos el retraso y lo justificó por *“la cantidad de solicitudes y el poco recurso humano en el Área de Trabajo Social”*. Finalmente, tras la intervención de la Defensoría, la gestión se resolvió favorablemente a los intereses del habitante.

### **3.- Otras formas de intervención.-**

Entre las actividades que realiza la Sede Regional para proyectar y consolidar la presencia institucional en esa zona, cabe mencionar la activa participación en Redes Interinstitucionales tales como la Comisión Interinstitucional Local de Vigilancia de la Salud (CILOVIS), la cual se encuentra integrada por los Ministerios de Salud, Obras Públicas y Transporte, Seguridad Pública, Ambiente Energía y Telecomunicaciones, la Municipalidad de Puntarenas y el AyA, entre otros, y tiene como objeto acordar, dirigir y orientar las estrategias de prevención y control, incluyendo la participación de las y los actores sociales, en los daños y riesgos a la salud.

Más allá de apoyar una iniciativa del Ministerio de Salud en la “construcción social de la Salud”, la participación en este foro resulta de interés para la Defensoría, en el tanto favorece la coordinación de acciones interinstitucionales en problemas que requieren la atención de varias de estas entidades, así como para agilizar la atención de casos puestos en conocimiento de la Defensoría.

Aunado a lo anterior, cabe destacar que con motivo de la Conmemoración del 60 aniversario de la Declaración de los Derechos Humanos, la Sede Regional Pacífico Central organizó un Conversatorio sobre el tema “Desafíos del Desarrollo Local y su vinculación con los Derechos Humanos”, en el que se abordaron los temas de Explotación Laboral Infantil y Derecho al Acceso a los Servicios de Salud. En dicha actividad se contó con la participación de la Alcaldesa de Puntarenas y representantes locales del Patronato Nacional de la Infancia y del Ministerio de Salud, entre otros.

Por otra parte, la Sede Regional Pacífico Central ha venido ejecutando un plan de trabajo que comprende la realización de giras a los diferentes cantones, iniciando con el que registra un menor número de solicitudes de intervención, ya sea por desconocimiento en general de las competencias institucionales, o bien por las condiciones de acceso a la ciudad de Puntarenas.

De igual manera, con el objeto de sensibilizar al personal que labora en las Instituciones de la zona sobre el respeto a los derechos de las y los habitantes, la Sede Regional ha impartido numerosas charlas sobre derechos y sobre competencias institucionales en la Municipalidad de Puntarenas y próximamente en el Hospital Monseñor Sanabria.

#### 4.- Reflexión final.-

A un año y siete meses de haber sido inaugurada, la Sede Regional Pacífico Central tiene muy buenas razones para estar satisfecha con la labor realizada. Desde su apertura, la Sede adquirió el compromiso de ejercer la defensa efectiva y la promoción y divulgación de los derechos de las y los habitantes de la región de su competencia.

Se ha logrado intervenir de manera coordinada con instituciones de la zona con el fin de lograr una pronta solución a las solicitudes de intervención puestas a su conocimiento, logrando así atender las mismas de una manera más oportuna.

Por otra parte, el trabajo realizado con diferentes redes institucionales ha permitido conocer los planes de trabajo de cada una de instituciones públicas con presencia en la zona, además de ser espacios fecundos para exponer diversas problemáticas y coordinar de manera inmediata el abordaje de diversas situaciones y/o posibles soluciones.

No obstante, se han identificado algunas instituciones como la Municipalidad de Puntarenas, donde tradicionalmente se ha incurrido en la dilación excesiva de respuestas y atención de demandas ciudadanas. Ante la intervención de la Defensoría, se ha tratado de corregir esta situación mediante charlas impartidas a funcionarias y funcionarios del ayuntamiento con el propósito de sensibilizar sobre el respeto a los derechos de la población. Asimismo, se han coordinado reuniones periódicas con el fin de multiplicar esfuerzos para identificar limitaciones y potenciar fortalezas con el objetivo de cumplir, de la mejor manera, la función protectora de los derechos e intereses.

Otra limitación que se ha percibido es algún grado de desconocimiento de la Defensoría, lo cual hace que la labor de promoción y divulgación sea un eje muy importante de las actuaciones. Por ello, se han incluido en el Plan Anual Operativo giras mensuales a aquellas comunidades que presentan una menor recurrencia de casos con el fin de informar sobre las facilidades de accesibilidad a nuestros servicios. A la vez, dichas visitas de promoción son aprovechadas para la atención de consultas y recepción de denuncias.

Se espera, en fin, que la reciente Regional que está ubicada en un lugar de particulares características, se vaya constituyendo, día a día, en la mano a la que puedan acudir tantas personas en procura de la defensa de sus derechos.

#### XI.- Sede Regional Sur.-

##### 1.- Introducción: la condición de pobreza como determinante de las denuncias ante la Sede Regional Sur.-

La Sede Regional del Sur, que en marzo de 2009 cumplió su primer aniversario al servicio de la población de Corredores, Coto Brus y Golfito, realiza labores en materia de defensa de derechos así como de promoción, divulgación y educación en derechos humanos. En el desempeño de sus funciones, esta Sede ha conocido de las difíciles condiciones de vida que experimentan muchas y muchos habitantes de la Región "Sur Sur" del país, caracterizadas por la escasez de oportunidades, la pobreza y el sentimiento de lejanía respecto a los centros de desarrollo y de toma de decisiones del país.

Seguidamente se precisan algunas de las principales demandas y las respectivas acciones desarrolladas por la Sede Regional del Sur durante su primer año de labores.

Como se destacara en el Informe Anual de Labores 2007-2008, los cantones de Corredores, Coto Brus y Golfito se encuentran entre los diez cantones con menor Índice de Desarrollo Social del país y entre los que encabezan el Índice de Vulnerabilidad Infantil, que identifica los cantones donde viven la mayor cantidad de niñas y niños con mayores necesidades básicas insatisfechas.

Algunas de las causas que sobre esta situación ha evidenciado la Defensoría en años anteriores, son:

- herencia de estructuras productivas condicionadas por los enclaves bananeros apostados en la región durante un siglo,
- complejidad de las dinámicas sociales, políticas y económicas propias de los territorios fronterizos,
- bajos índices de alfabetización –aspecto visualizado como causa y efecto-,
- alta concentración de Territorios Indígenas cuyos derechos e intereses han sido sistemáticamente vulnerados.

En consonancia con esta realidad, las solicitudes de intervención planteadas por las y los habitantes en el período 2008-2009 están mayoritariamente vinculadas con temas relativos a la inversión social pública,

y concretamente demandas en cuanto a pensiones del Régimen No Contributivo, limitantes de acceso a la educación como consecuencia de dilaciones en el otorgamiento de becas del Programa de Avancemos, deficiencia de los programas de vivienda de interés social y de titulación de tierra, y la percepción de altos costos en el acceso a la justicia.

Es claro que la administración de los recursos públicos destinados a la población con mayores necesidades insatisfechas constituye el principal foco de preocupación para las y los habitantes de la zona “sur sur” de nuestro país.

## 2.- Labor de defensa de derechos.-

En cuanto a la labor de defensa de derechos realizada por esta Sede Regional, destacan como relevantes los siguientes temas:

### a.- “Necesito plata para estudiar”: deficiencias reiteradas en el otorgamiento de becas.-

Una habitante, madre de una estudiante del Liceo de Ciudad Neily, inició desde noviembre de 2007 los trámites para que el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), le concediera el beneficio del Programa AVANCEMOS. Un año después, cuando solicita la intervención de la Defensoría, comunica que a pesar de reiteradas consultas, en la oficina de esa institución en Ciudad Neily nunca le brindaron información sobre el trámite de su solicitud y mucho menos sobre el resultado de la misma.

Ante esta omisión, la Sede Regional del Sur solicitó a la Gerencia Regional Brunca del IMAS informar sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos. Como resultado, en diciembre de 2008 se aplicó a su hija la Ficha de Información Social (FIS) y en febrero de 2009 se le comenzó a brindar el beneficio requerido. Como esta, se han tramitado múltiples denuncias sobre el proceder del IMAS y el programa Avancemos, especialmente respecto a la dilación en trámites como la visita domiciliar para la aplicación de la FIS, o el reiterado extravío de documentos en el IMAS y la consecuente obligación de presentarlos por segunda vez.

Por su parte, ante la intervención de la Defensoría, la oficina regional del IMAS suele alegar escasez de personal para realizar los trámites de forma más expedita, así como una fuerte limitación de recursos para satisfacer todas las demandas que le son formuladas. Es importante reconocer que el IMAS trabaja directamente con los grupos organizados de las comunida-

des, con la finalidad de incorporar a la ciudadanía en la coordinación de los proyectos y programas, con la finalidad de que los recursos lleguen a quienes verdaderamente los necesitan.

### b.- Reiterada violación al derecho de petición y pronta respuesta en la Municipalidad de Golfito.-

Tal como lo ha documentado la Defensoría en anteriores Informes Anuales, la violación del derecho a obtener pronta respuesta por parte de la Administración trae consigo la vulneración de otros derechos e intereses. Para el análisis que ocupa a este Informe, se desean destacar las respectivas omisiones en que sistemáticamente incurre la Municipalidad de Golfito y puntualmente el Alcalde.

En efecto, además de las situaciones que motivan a las y los habitantes a invertir su tiempo en presentar una denuncia ante la Defensoría respecto a la actuación de dicha Municipalidad, el Alcalde de ese gobierno local ha sido renuente no sólo a rectificar sus actuaciones, sino a responder siquiera a las solicitudes de informe que le plantea esta institución. Por supuesto, dicha actitud limita el ejercicio de las labores de defensa de derechos que corresponde realizar a la Defensoría.

Un caso que ilustra la omisión en comentario tiene que ver con la denuncia interpuesta por el padre de un joven con discapacidad que requirió la intervención de la Defensoría, en razón de que había solicitado a la Municipalidad de Golfito, en repetidas ocasiones y durante varios meses, la reparación de la vía pública que permite el acceso hacia su casa, gestión respecto a la cual nunca obtuvo la debida atención. El mal estado del camino ocasionó que el muchacho perdiera varias citas médicas así como la realización de pruebas académicas, dada su dificultad para movilizarse en la silla de ruedas.

La Defensoría solicitó entonces al Alcalde de Golfito informar sobre la omisión de comentario, así como sobre la programación de acciones encaminadas a la atención de la queja. Sin embargo, una vez más el Alcalde omitió informar; y tampoco solventó la necesidad del habitante.

Tras insistir telefónicamente, remitirle varias prevencciones, y con el fin de agotar las vías administrativas, la Sede Regional del Sur gestionó lo correspondiente para que la Defensora de los Habitantes citara al Alcalde a una comparecencia con el fin de que rindiera personalmente el informe requerido.

Una semana antes de que se llevara a cabo la audiencia de citación, el habitante se comunicó con la Defensoría para agradecer su intervención, pues el camino había sido reparado días antes por la Municipalidad de Golfito.

Aunque este caso fue resuelto satisfactoriamente, resulta lamentable que se deba recurrir a mecanismos extraordinarios tales como una comparecencia, para que los funcionarios electos popularmente atiendan oportunamente sus obligaciones, y con su proceder perjudiquen seriamente los derechos e intereses de la población, en especial la que se encuentra en condición de vulnerabilidad.

Actualmente, en la Sede Regional del Sur se tramitan cuatro denuncias contra la Municipalidad de Golfito, pero a pesar de diversas gestiones formales e informales, no se ha logrado obtener la información requerida en relación con las solicitudes y reclamos planteados por los habitantes.

### 3.- Otras formas de intervención.-

A través de varias redes interinstitucionales conformadas en el ámbito local, la Sede Regional realiza gran parte de su labor de promoción y divulgación en Derechos Humanos, pues de manera conjunta se efectúan diversas actividades de capacitación, sensibilización, proyección institucional y conmemoración de fechas importantes como el Día Mundial de la Lucha contra el SIDA, el Día Internacional de los Derechos Humanos y el Día Internacional de la Mujer, entre otras.

A continuación se reseñan los propósitos y el trabajo realizado por la Sede Regional del Sur en estos espacios durante el período 2008-2009:

#### a.- Comité Local de Emergencias de Corredores (CLE).-

La vinculación a este comité, en calidad de observadora, responde al reconocimiento de las serias afectaciones que sufre la población de este cantón a causa de las incidencias del clima, particularmente durante la época lluviosa. Consecuentemente, la participación de la oficina regional pretende dar seguimiento a las distintas acciones en materia de prevención y atención de emergencias que a través del CLE se coordinan, gestionan y ejecutan.

Del mismo modo, se ha brindado apoyo en la atención de diversas necesidades tales como el abastecimiento de agua potable, capacitación sobre vías de evacuación, y la tramitación de quejas a causa de la dilación

y/u omisión por parte de las unidades ejecutoras o de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias respecto a desastres naturales generados en la zona.

De manera especial, este comité trabaja en la elaboración del Plan Cantonal de Evacuación, y se tiene prevista la realización de algunos simulacros que permitan poner a prueba lo establecido en el Plan.

Quizás el principal valor agregado que se percibe como resultado de la vinculación entre la Sede Regional Sur y el CLE, es la posibilidad de coordinar acciones entre las instituciones públicas, empresa privada y sociedad civil, con el fin de unir esfuerzos y optimizar resultados.

#### b.- Comité Interinstitucional para la promoción de la Seguridad Ciudadana en el cantón de Corredores (Red PSC).-

El trabajo desarrollado en este comité apunta en dos vías, por un lado, el desarrollo de actitudes y prácticas entre la población para consolidar una cultura de prevención en materia de seguridad comunitaria, que incluya una organización y participación activa de las comunidades. Por otro lado, se intenta generar entre las y los oficiales de la Fuerza Pública, un sentido de pertenencia institucional mediante el fortalecimiento de determinados valores, que coadyuven en la formación de una cultura de servicio hacia la comunidad.

En el marco de este Comité, se está trabajando con un grupo piloto compuesto por 28 oficiales, a quienes se les imparte un Taller de Capacitación-Sensibilización que incluye temas como autoestima, corrupción, prestación de servicios de calidad, hostigamiento sexual y laboral, perspectiva de género, entre otros.

En este proceso, la Defensoría ha brindado charlas de capacitación en temas como legislación sobre explotación sexual comercial, construcción social del género y ejercicio del poder. También aprovecha el espacio para proyectar la labor que realiza la institución tanto en el ámbito nacional como en el local.

#### c.- Red Interinstitucional de Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar de Corredores (Red VIF).-

En esta red participan instituciones con competencias afines a la materia, tales como el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de Seguridad Pública, entre otras. El propósito de esta

Red es propiciar una intervención integral en la atención de las personas víctimas de violencia intrafamiliar, así como la coordinación de acciones para promover una convivencia familiar armónica.

La participación del órgano defensor en esta Red se basa en el hecho de que el trabajo efectuado tiene como propósito la protección y resguardo de la familia, así como el empoderamiento de la mujer para su vindicación como protagonista en el quehacer social, político y económico. Ambas temáticas han sido prioritarias a lo largo de los 15 años de labores que lleva la Defensoría.

Para el año 2009, la Red se ha propuesto impulsar un proceso de capacitación en temas afines, con lo que se pretende fortalecer el proceso de atención integral de la población. Igualmente, se continuará con la realización de actividades conmemorativas de fechas importantes como el Día Internacional de la Mujer, Día de la Madre, Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, entre otras, actividades que se aprovechan para el intercambio activo con la sociedad civil.

#### **d.- Red Interinstitucional de Explotación Sexual Comercial Infantil de Corredores (Red ESCI).-**

Como su nombre lo establece, el objetivo de esta red es la coordinación interinstitucional de acciones para la atención integral, oportuna y efectiva de las personas menores de edad (PME) y las víctimas reales y potenciales de explotación sexual comercial.

En el marco de esta Red, durante el año 2008 se desarrolló un importante proceso de capacitación, y para el 2009, se tiene previsto centrar el trabajo en la intervención conjunta de casos recibidos y atendidos por el PANI, institución que a través de la red comunica y solicita el apoyo a las demás instituciones en sus respectivos ámbitos de competencia.

#### **4.- Reflexión final: aprendizajes, limitaciones y expectativas.-**

Tras analizar en retrospectiva este primer año de labores de la Sede Regional Sur, sobresalen algunos hechos y circunstancias que han marcado la pauta en el camino recorrido, y que constituyen desafíos para agudizar el compromiso con la misión institucional.

Al reflexionar sobre los resultados obtenidos en cada actividad de promoción de derechos humanos y de proyección institucional en las que se ha participado o que fueron organizadas por la Sede Regional, queda el sinsabor de reconocer lo difícil que es involucrar a la población –funcionarias/os públicos, empresa privada y sociedad civil en general- para que participe activamente.

Gran cantidad de trabajo por atender, ausencia de incentivos económicos, limitaciones económicas, falta de atractivo o desinterés en los temas a tratar, divulgación insuficiente (o utilización de vías desacertadas), experiencias anteriores negativas, entre muchas otras razones y excusas podrían citarse, algunas de algún modo cuestionables cuando son aducidas por las y los funcionarios públicos.

Cuando por ejemplo, un/a funcionario/a público/a no asiste regularmente a las sesiones de trabajo en el marco de alguna comisión o red interinstitucional (sin una justificación válida), y esa participación está dada por ley, no solo está incumpliendo una función que le ha sido encomendada, sino que incumple con los compromisos asumidos por la institución que representa en el seno de esa comisión, lo cual limita el cumplimiento cabal de las tareas y actividades planificadas.

Por su parte, combatir la apatía de la población a vincularse y colaborar con los procesos que se gestan para el bienestar de todas y todos, es uno de los principales desafíos a los que se enfrenta esta Sede Regional, lo que exige que su labor sea más creativa, efectiva y diligente.

# Dirección de la Defensoría de la Mujer

## I. Ambito de competencia de la Defensoría de la Mujer

La Defensoría de la Mujer está llamada a contribuir a la eliminación de toda forma de violencia de género contra las mujeres (violencia sexual, laboral, emocional, física, patrimonial, entre otras) y de la discriminación a través de la protección legal y de justicia, mediante la defensa y ampliación de sus derechos, por medio de la atención de consultas y denuncias, procesos de investigación, resolución de denuncias, análisis de la normativa, apoyo a iniciativas de otras organizaciones y a través de procesos de capacitación, información y de difusión de los derechos humanos de las mujeres.

Además apoya los procesos interinstitucionales relativos a los derechos de las mujeres; da seguimiento a leyes especiales como la Ley contra el Hostigamiento Sexual, en las instituciones públicas; así como acompañar a las víctimas de hostigamiento sexual durante el proceso administrativo, en las comparecencias y asesora a los órganos instructores.

En defensa de los derechos de las mujeres, se presentan coadyuvancias en acciones de Inconstitucionalidad y Recursos de Amparo.

Para el logro de las metas institucionales se articula, coordina y potencia la labor con otras entidades estatales y no gubernamentales, mediante Comisiones de Trabajo interinstitucionales, con organismos internacionales y de la sociedad civil, así como personas independientes. La Defensoría de la Mujer, se convierte en un medio para agilizar, mediar y coordinar procesos en materia de derechos de las mujeres.

Asimismo, se atienden estructuralmente temas que tradicionalmente han estado asociados al ámbito privado, como la violencia intrafamiliar, con el fin de

evidenciar que el problema de la violencia en contra de las mujeres, tiene dimensiones y carácter público que obliga al Estado a ser garante de los derechos de las mujeres.

Durante este período, la Defensoría de la Mujer conoció 284 expedientes, de los cuales la mayor cantidad refieren al tema de hostigamiento sexual; en segundo lugar, conoció de la violación a los derechos de salud de las mujeres, lo que contempla deficiencia en la prestación del servicio de salud, violaciones con ocasión de la atención de la maternidad y maltratos. En tercer lugar, se ubica la violación a los Derechos Laborales, en la que el acoso laboral y la discriminación en el empleo ocupan la mayor cantidad de quejas. Debe mencionarse que persiste la discriminación para las mujeres en espacios laborales de predominio masculino como la policía, por ejemplo. Y en cuarto lugar, se ubican las quejas interpuestas por las privadas de libertad, donde la eliminación de la regionalización por cierre de un centro penitenciario y los problemas de salud, ocupan el lugar de mayor demanda.

## II. Temas y criterios desde las diversas formas de intervención de la Defensoría de la Mujer

### A. Ambito de la Salud:

#### a.1. El derecho a la salud de las mujeres durante el embarazo y el parto.

El reconocimiento del derecho a la salud de las mujeres, tiene como referente al Estado, quien debe garantizar el derecho de la mujer al nivel más elevado de salud física y mental.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995.

En la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1994, se estableció la importancia de que las mujeres cuenten con atención universal de la salud, así como el acceso apropiado a los servicios de salud, asequibles y de calidad.

Asimismo, se han promulgado diversos instrumentos internacionales que garantizan el derecho de la mujer a vivir una vida libre de discriminación. Uno de los más importantes, es la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), que sobre el derecho de recibir servicios médicos en condiciones de igualdad y sin discriminación, establece en su Artículo 12, lo siguiente:

*“1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas aprobadas 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 los 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 Parte 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”.*

Así, los Estados se obligan a eliminar toda forma de discriminación en contra de la mujer y garantizar que cuenten con servicios médicos apropiados en la atención del embarazo, el parto y el período posterior al parto, así como gozar del acceso a servicios de salud asequibles y de calidad; sin embargo, para una gran cantidad de mujeres en todo el mundo, la buena salud y el bienestar siguen siendo difíciles de alcanzar, ya que a menudo no cuentan con acceso equitativo a los servicios básicos de salud.

Una de las mayores preocupaciones que se han planteado en el nivel mundial, ha sido el tema de la atención de la maternidad sin riesgos, donde las muertes maternas han sido consideradas como el indicador más claro de la baja prioridad social que se le ha otorgado a un problema que afecta a un sector específico de la población: las mujeres, particularmente a las más pobres, pese a que desde hace más de 50 años se cuenta con los recursos tecnológicos necesarios para evitar los padecimientos propios del género en cuestión.

En nuestro país, a pesar de que los casos de mortalidad materna siempre tenían un comportamiento muy bajo, durante el año 2008, se duplicó pasando de 1.9 muertes maternas por cada 10.000 nacimientos a 3.3 muertes por cada 10.000, para alcanzar un total de 25 mujeres que fallecieron antes o después del parto, lo que se agrava con la circunstancia de que al menos la mitad de éstas pudieron evitarse.<sup>2</sup> Este retroceso coloca al país en tasas similares a las obtenidas en el período -2002-2006- que de conformidad con los datos del INEC se creían superadas.

A nivel internacional, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), cada minuto de cada día, muere una mujer debido a complicaciones derivadas del embarazo y el parto. El principal factor que ha contribuido a esa situación es la falta de acceso equitativo a la atención de salud y concretamente, a la atención obstétrica que puede salvar la vida de esas mujeres. Según las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el número de muertes por año a escala mundial asciende a 600.000 y el de casos de discapacidad derivada del embarazo asciende a 8 millones.

Además, en nuestro país, por ejemplo, a partir de los 15 años y mientras las mujeres se encuentran en edad fértil, la demanda de servicios de salud para ellas se incrementa en todas las áreas de atención: emergencias, consulta externa y hospitalización y el motivo más importante está relacionado con el sistema reproductivo: el embarazo, el parto y puerperio, de conformidad con los datos del Ministerio de Salud.<sup>3</sup> En las atenciones en Emergencias, el embarazo, el parto y el puerperio, ocupan el segundo lugar de atención y en cuanto a la hospitalización, el número de atenciones a mujeres es superior a los hombres, siendo la principal causa el embarazo, parto y puerperio, ocupando las mujeres un porcentaje del 79% del total de los egresos en ese servicio.

En el rango de edad entre los 20 y los 44 años el embarazo, el parto y el puerperio fueron la segunda causa de atención de urgencias con un 13.9% del total. En el 2001 representó el 63.3% del total de egresos para las mujeres, lo que implica que solo por esta causa, el número de hospitalizaciones de las mujeres, triplicó el total de la de los varones. Los datos evidencian la importancia que en el sistema de salud, tiene la maternidad de las mujeres, desde el control, hasta el parto y post parto; quienes tienen derecho a recibir una atención de salud ginecológica y obstétrica de calidad en

<sup>2</sup> Nación.com/El País. Viernes 13 de marzo, 2009.

<sup>3</sup> Ministerio de Salud. Indicadores de Género y Salud Costa Rica 2005. Salud de las Mujeres en Costa Rica. [www.ministeriodesalud.go.cr/estaindigene.htm](http://www.ministeriodesalud.go.cr/estaindigene.htm)

los centros hospitalarios de nuestro país; no obstante, el derecho se ha visto obstaculizado a lo largo de los años por diversos motivos y las mujeres denuncian principalmente la carencia de infraestructura, equipamiento y especialistas, la falta de capacidad, la plétora de los servicios, la larga lista de espera para la atención, así como una compleja trama administrativa que influye en el acceso de las mujeres a su derecho.

#### Debilidades en el servicio de ginecología del Hospital William Allen.

La investigación de denuncias presentadas en el Hospital William Allen de Turrialba, indican las debilidades en la atención ginecológica que brinda el Servicio de Ginecología y Obstetricia del Hospital. Producto de la investigación realizada, se constató la larga lista de espera en el otorgamiento de citas para estudios ecográficos, de histerosalpingografía o de laparoscopia diagnóstica, falta de personal de radiología y en gineco-obstetricia, reducción de jornadas a médicos especialistas en ginecología, sin tomar en cuenta la alta demanda del servicio, omisión al llamado de disponibilidad por parte de los médicos, carencia de mamógrafo, agotamiento de medicamentos y retraso en su entrega. Además de otras deficiencias que, si bien, no fueron posibles de constatar, sí constituyen elementos percibidos por las mujeres, a las cuales debe prestárseles atención para evitar la afectación del derecho a la salud gineco-obstétrica al que tienen las usuarias de ese servicio; entre éstas 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, aplicación arbitraria de medicamentos para aceleración del parto e irregularidades en la realización de exámenes de papanicolau.

Para poder realizarse mamografías, las habitantes de Turrialba requieren trasladarse hasta el Hospital Max Peralta de Cartago, donde deben recibir la aprobación de un especialista para los estudios que requieren; sin embargo, muchas terminan sin hacer uso del servicio por sus condiciones socioeconómicas, que les impiden hacer frente a los gastos que dicho traslado implica. Esta Defensoría ha podido constatar que, ante la carencia de un mamógrafo en el Hospital William Allen, los plazos de espera para la realización de esos exámenes en el Hospital Max Peralta, donde son referidas las pacientes, son excesivos, así como los plazos de espera de la obtención de estos reportes. Al respecto, la señora Contralora de Servicios del Hospital William Allen, indicó que la espera de las pacientes para recibir los reportes es “a veces tarda hasta casi un año o más”.

Asimismo, el Servicio de Gineco-Obstetricia del Hospital William Allen, durante mucho tiempo ha venido trabajando únicamente con dos médicos ginecólogos, razón por la cual en algunas ocasiones ha sido necesario suspender la atención de la consulta externa, sea por vacaciones solicitadas por uno u otro de los médicos, sin que se sustituya alguno de estos profesionales, lo que afecta la prestación del servicio y el derecho de las mujeres a la atención de la salud ginecológica.

Toda esta situación del Hospital preocupa a la Defensoría en virtud de que excluye del derecho a la salud a las mujeres, lo que se exagera cuando la mujer carece de recursos económicos porque son las que en definitiva no tienen ninguna posibilidad de acceder a los servicios privados y deben esperar, muchas veces, cuando su salud no puede esperar.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Caja Costarricense de Seguro Social analizar la situación del Hospital William Allen de Turrialba y valorar un presupuesto adecuado para este Nosocomio, con el fin de que el Servicio de Ginecología y Obstetricia del Hospital William Allen de Turrialba mejore la prestación del servicio a las mujeres de esa zona y de esta manera, se garantice su derecho a la salud.

#### a.2 Plétora en el Servicio de Maternidad:

En el Informe Anual pasado, la Defensoría expuso los problemas que sufren las mujeres en labor de parto en los servicios de maternidad de los hospitales nacionales, debido a lo que se ha denominado hospitalariamente “Plétora en el Servicio de Maternidad”.

Este concepto, ha sido utilizado en los servicios de hospitalización para no internar a una paciente por saturación del servicio y por ende, no atender el parto, sin que exista una definición generalizada para todo el Sistema que garantice su justificación técnica y jurídica, ni una coordinación interhospitalaria que permita brindar la atención adecuada, lo que convierte la aplicación de esa medida en un acto arbitrario que pone en riesgo la vida y seguridad de la madre y de su bebé y en consecuencia de sus derechos.

La Defensoría recalcó que la situación de la plétora debe ser un asunto absolutamente extraordinario, ya que sí se ha constatado que se trata de una situación reiterada cada año. Por ello, deben tomarse las previsiones para atender la mayor afluencia de mujeres en



labor de parto y en consecuencia, garantizar la atención médica oportuna.<sup>4</sup>

En seguimiento de las recomendaciones, la Defensoría ha sido informada sobre las acciones concretas que se han adoptado por parte de la Gerencia y Dirección Médica de la Caja Costarricense del Seguro Social. Mediante oficio N° 51509-2 del 17 de setiembre de 2008, la Gerencia Médica de la CCSS, solicitó criterio a la Asesoría y Gestión Legal, Desconcentración y Juntas de Salud para que: "...en forma rutinaria durante los meses de setiembre, octubre y noviembre de cada año, se acuda al apoyo de la red nacional hospitalaria (México, San Juan de Dios y Hospital de las Mujeres) para atender el exceso de demanda que enfrenta el Hospital Calderón Guardia...(...)" de modo que si por algún motivo esta red se encuentra saturada, la Gerencia pueda autorizar inmediatamente el envío de la paciente a clínica privada.

Asimismo, por medio del oficio N° AGLDJS-372-2008 del 01 de octubre de 2008, la dependencia de asesoría legal indicó, entre otras cosas, que la normativa relacionada con la compra de servicios de salud es un tema *"restringido o limitado y obedece a circunstancias calificadas, derivadas de principios generales de continuidad y efectividad de los servicios brindados a la población, en tutela del derecho a la salud, la vida para la satisfacción del interés público en general"* que incluye además, la declaratoria de inviabilidad de prestar un servicio por parte del centro hospitalario.

Con base en este criterio, se realizó una reunión en la Gerencia Médica de la CCSS, el día 2 de octubre de 2008, en la cual se tomaron algunas decisiones sobre las estrategias de atención de las pacientes en parto. En igual sentido, se emitieron los oficios número 53257-2 y 523258-2 del 6 de octubre de 2008, en los que señalan las medidas que deben de tomar desde el Hospital Calderón Guardia cuando se presenta plétora en la Red Hospitalaria de la Caja Costarricense del Seguro Social y deba enviarse a las pacientes a clínicas privadas.

En vista de lo anterior, la Defensoría considera que se han tomado algunas medidas para atender el problema de la plétora, sin embargo, continuamos pendiente de conocer los resultados de la aplicación de estas medidas durante los meses de setiembre, octubre y noviembre de este año, cuando aumenta considerablemente el número de mujeres en labor de parto que requieren de atención.

### a.3 Retraso en el pago de licencias de maternidad.

A fines del año 2008, la Defensoría recibió varias denuncias por la omisión de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de dar cumplimiento a lo estipulado en el Artículo 95 del Código de Trabajo, referido a la obligatoriedad de cancelar las licencias de maternidad. En el informe presentado por la CCSS, se indicó que el retraso en el pago de las licencias de maternidad se debió a la incorporación de la Institución al Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), para la cancelación de los subsidios por enfermedad y licencias por maternidad.

El Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (SINPE), es una plataforma tecnológica desarrollada y operada por el Banco Central de Costa Rica, que conecta a las distintas entidades del Sistema Financiero Nacional a través de una red privada de telecomunicaciones, la cual les permite la movilización electrónica de fondos entre cuentas clientes. Para poder realizar el pago de los subsidios utilizando el sistema SINPE, la Caja requirió que la/os trabajadoras/es, tuvieran una cuenta corriente en alguno de los Bancos del Sistema Bancario Nacional. Tuvo conocimiento la Defensoría, de que al momento de presentarse a realizar el retiro del dinero correspondiente a la licencia por maternidad, las trabajadoras no habían sido informadas de este requisito y algunas de ellas no contaban con una cuenta corriente en el Banco y en otros casos, se hicieron depósitos en cuentas que ya no estaban vigentes, lo que les generó mayores retrasos en el recibo del subsidio. Además, se hicieron depósitos en cuentas corrientes sin autorización de la persona a la que pertenecía la misma.

La Defensoría consideró que si bien la utilización de la Plataforma ofrecida por el sistema SINPE, es un recurso de gran utilidad para asegurar que la transferencia de los fondos se realice de forma automática, la incorporación de la Caja a ese sistema provocó retrasos en el pago de las licencias por maternidad estudiados, los cuales no sólo se deben a "una inconsistencia con el registro de las cuenta cliente" tal y como lo indicó el Jefe de Servicios Institucionales de esa entidad bancaria, sino a la falta de información a las interesadas para actualizar o sacar las cuentas respectivas. Por ello, la Defensoría recomendó implementar mecanismos idóneos de información a las trabajadoras embarazadas, de la nueva plataforma de pago y de los requisitos que deben cumplir para que se realice el depósito del subsidio de licencia por maternidad, así como de la respectiva autorización para la utilización de dicha cuenta corriente.

<sup>4</sup> Expediente N° 11055-2007-SI-MU

Asimismo, esta Defensoría conoció que en diversas Sucursales de la Caja, además de la situación referida, en relación con la cuenta cliente, se presentó falta de contenido presupuestario en las partidas destinadas al pago de los subsidios de licencias por maternidad, razón por la cual algunas unidades de pago de esa Institución debieron realizar modificaciones presupuestarias para cubrir la partida de subsidios por incapacidad y licencias por maternidad, lo que representa una situación reiterada y denunciada por esta Defensoría a finales el año 2007, en el que se recomendó a las Unidades de Pago de la Caja Costarricense de Seguro Social planificar adecuadamente los recursos para evitar la afectación del derecho de las trabajadoras, de contar con el subsidio de licencia por maternidad en el momento en que así lo requieren.<sup>5</sup> Al repetirse esta situación, es claro que los/las funcionarios/as encargados de la planificación de los recursos financieros de esa Institución, no han realizado las previsiones pertinentes para brindar una solución definitiva a esa problemática, la cual incide en el atraso injustificado de la cancelación de los subsidios por concepto de licencias por maternidad, afectando de esta manera los derechos de las mujeres, quienes en su mayoría, dependen de ese subsidio para dar cumplimiento a sus obligaciones personales y familiares.

#### a.4 Tratamiento Radiológico del Cáncer de Mama con Bomba Cobalto o Acelerador Lineal:

Recientemente, la Defensoría recibió una denuncia de una mujer inconforme con un reglamento de la Caja Costarricense de Seguro Social, que recomienda el tratamiento radiológico con acelerador lineal, restringiéndolo a mujeres diagnosticadas con cáncer en la mama izquierda, por lo que en su caso de operada de cáncer en la mama derecha sólo podía recibir tratamiento con bomba de cobalto. Esta situación fue denunciada como un acto violatorio de su derecho a la salud, dada las consecuencias que tiene la aplicación del cobalto.

La investigación se ha enfocado en la determinación del tipo de tratamiento que debe aplicarse, las diferencias y si una diferencia para la aplicación del tratamiento adecuado, la constituye el hecho de que la mama sea la izquierda o la derecha, o si por el contrario, las disposiciones de la CCSS en esta materia violentan el derecho de las mujeres diagnosticadas con cáncer de mama a recibir tratamiento radiológico de calidad y respeto a su derecho a la salud.

La investigación está en proceso y se han recibido observaciones diversas por parte de especialistas, razón

por la que continuamos profundizando este estudio con las voces de especialistas que nos permita hacer las recomendaciones pertinentes.

#### a.5. Derecho a la información: Atención deficiente en la Oficina de Validación de Derechos de la CCSS a mujer embarazada.

La Defensoría tramitó una investigación en la que se negó la afiliación a la compañera de un asegurado, por no cumplir con el requisito de convivencia continua por al menos un año. El habitante presentó la denuncia en la Defensoría, porque consideró que la denegatoria de la afiliación implicaba que no se atendería a su compañera en el sistema de salud, pese a que se encontraba embarazada y con varios abortos espontáneos entre sus antecedentes clínicos.

Este caso tiene relevancia, por cuanto es un ejemplo del tipo de información que se da en las ventanillas de la CCSS, donde muchas veces se restringe la consulta y no se dan las indicaciones necesarias para que las personas conozcan las alternativas de atención, más allá del aseguramiento o afiliación. En el caso de estudio, el habitante tuvo que contratar los servicios de salud privados a pesar de no contar con los recursos económicos necesarios.

La Defensoría determinó que, aunque si bien la habitante no podía ser afiliada en los términos de la reglamentación de la CCSS (artículo 21º, Del Estudio del Beneficio Familiar del Manual de Procedimientos de las Unidades de Afiliación y Validación de Derechos y del Artículo 12 inciso b. acerca de la Protección del Beneficio Familiar establecido en el Reglamento del Seguro de Salud), tenía derecho a la atención médica oportuna y de calidad, que garantizara su acceso efectivo a la salud.

Es fundamental que las y los funcionarios que tienen relación directa con las personas usuarias de los servicios de salud, tanto en sede administrativa, como en sede de atención médica, brinden información precisa y clara, en términos accesibles y amigables. Es igualmente importante que se establezca la distinción entre el derecho a la afiliación y el derecho a la atención en salud, ya que parte de los avances en la socialización de los servicios de salud para la garantía de este derecho, consiste en que no se debe negar la atención médica, aunque posteriormente y de acuerdo a las condiciones particulares de quien accede al servicio, deban cubrirse los costos por los servicios brindados, sobre todo cuando la paciente está embarazada. No establecer esas diferencias de prioridades en las situaciones de salud que se conocen, constituye una clara violación al derecho a la información.

<sup>5</sup> Expediente N° 26.112-2008 SI.

### a.6. Derechos Sexuales y Reproductivos.

La Defensoría, ha considerado reiteradamente que existe un vacío legal en esta materia, razón por la que recibe con satisfacción que exista un proyecto de ley en la corriente legislativa, el cual debe atender y desarrollar los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica en materia de los derechos de las mujeres, máxime cuando la salud sexual y reproductiva, forma parte del derecho al disfrute del más alto nivel posible

*“El acoso laboral, es uno de los temas que más ha aumentado en los últimos años en términos de denuncias y mantiene esa tendencia; sin embargo, el país continúa sin tener una normativa especial que unifique medidas, instrumentos y sanciones al respecto. Las diferentes instituciones y lugares de trabajo, asumen diferentes estrategias y recomendaciones para enfrentarlo, con resultados disímiles, por lo que la herramienta jurídica es absolutamente necesaria.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009*

de salud física y mental, reconocido en un gran número de tratados internacionales.

Para la Defensoría, cualquier proyecto en esta materia debe partir de que el acceso, goce y disfrute de la salud tiene un impacto distinto entre los hombres y las mujeres. Desde los años 80, internacionalmente se desarrolla la perspectiva de equidad de género en la salud, que parte de la existencia de relaciones de poder desiguales entre los hombres y las mujeres que determinan su salud, sus enfermedades, su calidad de vida, el desarrollo de las capacidades y la prestación de los servicios. Este es un enfoque que debe incluirse en cualquier análisis de salud, particularmente de salud sexual y reproductiva.

En ese sentido, la Defensoría comparte la definición de salud reproductiva prevista en el proyecto, ya que se supera la mera ausencia de enfermedad, para pasar a la dimensión de salud integral y derechos humanos, con la consideración de la libertad para reproducirse cuando, con quién y con la frecuencia deseada, según su criterio.

En el proyecto se consigna el diseño de políticas públicas, que deben propiciar el cumplimiento de los compromisos internacionales de modificar patrones socioculturales. La Defensoría está convencida de que el sustento práctico a la agenda de los derechos humanos, está en la construcción e implementación de políticas públicas que favorezcan estos derechos.

Es importante mencionar que el proyecto contempla la provisión del condón femenino y masculino por parte de la CCSS y el Ministerio de Salud. De igual forma, se desagregan una serie de derechos en los que se traducen y manifiestan los derechos sexuales y reproductivos, tales como: el derecho al disfrute de la sexualidad, a una educación integral en salud sexual y reproductiva, al ejercicio pleno de la sexualidad, a decidir sobre la reproducción, a recibir servicios de salud, al uso de métodos anticonceptivos, a la esterilización voluntaria, a la visita y cuidado sin discriminación alguna, y a la atención en salud en los casos de violencia sexual, garantizando respeto a la confidencialidad y privacidad. Por otra parte, el proyecto reconoce los derechos de las poblaciones específicas, identificando sus características de acuerdo con la edad, sexo y discapacidad.

Además, como todo proyecto, es susceptible de mejorar y por ello, la Defensoría argumentó sólidamente algunos temas que deben ampliarse o sustituirse.

## B. AMBITO LABORAL

### 1.b. El acoso laboral: un reto del sistema para la permanencia de las mujeres en el trabajo remunerado.

Las mujeres siguen siendo las principales víctimas de muchas de las desigualdades, discriminaciones y dificultades que se dan en el ámbito laboral. Estos obstáculos responden a la concepción tradicional del derecho al trabajo, que deriva de un particular modelo de sociedad, concebido estructuralmente por el sistema patriarcal dominante, en el que las mujeres constituyen la parte más débil de la relación laboral, la cual se manifiesta en percibir salarios más bajos por igual trabajo, prolongadas jornadas de trabajo, despidos ilegales por embarazo o bien, la imposibilidad de acceder a trabajo en estado de embarazo o en período de lactancia, la dificultad para acceder a puestos de decisión, la definición de roles de trabajo sin considerar las demás responsabilidades de las mujeres, hostigamiento sexual y acoso laboral.

El acoso laboral es un problema que afecta el corazón mismo de la relación laboral y causa problemas de efectividad, ejecución del trabajo, pero, sobre se trata de un daño psicológico en la víctima, donde ella se siente deprimida, perseguida, tensa, saturada, con la autoestima dañada, con sensaciones tan marcadas que no sabe si está enferma, deprimida, o con ganas

de no estar en su trabajo. Todo ello, tiene implicaciones en la calidad del trabajo que rinden y en su vida personal familiar.

La víctima es una persona que necesita, en la mayoría de los casos de ayuda psicológica, razón por la que si no renuncia, termina incapacitada por largas temporadas. A pesar de que es una situación que se da hacia los hombres y las mujeres; son estas últimas quienes enfrentan mayores sujeciones y controles; y con frecuencia se da la doble discriminación de relación de poder jerárquica y de poder hombre/mujer.

Desde la experiencia de la Defensoría, una herramienta jurídica sobre el hostigamiento laboral debe contener al menos, una referencia a las especificidades, particularmente a las mujeres; una enumeración de las manifestaciones podría resultar restrictiva, por lo que se recomienda sólo la definición del hecho, así como de las herramientas que se pueden utilizar (como los análisis de clima organizacional); el procedimiento debe prever mecanismos de control y seguimiento, tales como las existentes en la Ley contra el Hostigamiento sexual. A saber, la Defensoría como ente de control para el sector público y el Ministerio de Trabajo, Dirección de Inspección para el sector privado, previo fortalecimiento de este departamento; debe tener un espacio privilegiado la prevención a través de la educación, información y campañas. Finalmente el instrumento debe ser una herramienta generalizada y de aplicación universal que contemple incluso a las personas de nombramiento popular.

Para esta Defensoría, el acoso laboral debe contemplarse como un riesgo de trabajo y para su materialización, deben realizarse las reformas legales en el Código de Trabajo correspondientes. No obstante la debilidad normativa, vale señalar que algunas instituciones han mostrado fortaleza en la atención del conflicto, que constituyen buenas prácticas susceptibles de emular por parte del sector público. En ese sentido, el Ministerio de Salud ha incorporado en su Reglamento algunos artículos que permiten mayor capacidad de actuar y de resolución de las denuncias que le son conocidas, tales como la creación de una comisión interdisciplinaria que asume el caso desde el inicio y ellos determinan el tipo de procedimiento a seguir en cada caso específico; el cual puede ser sólo un estudio de clima organizacional, un procedi-

miento administrativo, o medidas intermedias como investigación previa, apoyo y seguimiento psicológico, conciliación o cualquier otro método de solución de conflictos.

#### b. 2 Reforma del artículo 95 del Código de Trabajo: un debate necesario para el avance de los derechos de las madres trabajadoras.

En Costa Rica las mujeres forman parte integral de la fuerza laboral y su participación en el empleo y otras formas no remuneradas de trabajo, son necesarias e imprescindibles para la sostenibilidad de la economía del país. Por ello, es de interés luchar contra una realidad donde las mujeres son las más afectadas por el desempleo (9.6% vrs. 5% de hombres), y el subempleo visible (7.5% vrs. 4.4% de hombres), y donde

persisten las brechas salariales entre hombres y mujeres, quienes perciben un 21.8% menos que los hombres por la misma labor.

Actualmente, se encuentran en la agenda legislativa diversos proyectos de reforma del artículo 95 del Código de Trabajo, el cual regula la licencia por

maternidad, que incluye el período pre y post parto. Estas iniciativas<sup>6</sup> desarrollan por una parte, el tema de la duración del período post parto, en atención a la necesidad de garantizar la lactancia materna, o para el cuidado de recién nacidos con necesidades especiales.

Por otra parte, dentro de los proyectos se plantea la licencia por maternidad como una “carga patronal” para el sector productivo, que el Estado debe asumir para que esa condición de las mujeres no sea un motivo para no ser contratadas. Ese planteamiento recarga el costo en el Sistema de Seguridad Social. Desde el Poder Ejecutivo, se ha planteado que la Caja Costarricense del Seguro Social asuma la totalidad de las cuotas, en forma progresiva. Otras iniciativas, incluyen también el establecimiento de la licencia parental para que los padres puedan participar efectivamente del cuidado y atención del recién nacido.

La Defensoría considera que una reforma integral del artículo 95, debe dirigirse al avance de los derechos de las mujeres y que nunca podría suponer un retroceso. Aunado a ello, es fundamental que toda reforma en

*“El trabajo de las mujeres es un derecho y una de las formas en que las sociedades luchan contra la pobreza. Para la Defensoría de los Habitantes, es indispensable que se ataquen las diversas formas de discriminación en el trabajo y que sea un tema comprendido como de interés nacional; esto con el fin de mejorar el estado de los derechos de las mujeres trabajadoras.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009*

<sup>6</sup> Proyectos contenidos en los expedientes legislativos número: 16794, 16733, 16563, 16614, 17105 y 16754.

el tema de las licencias por maternidad garantice la universalidad de los derechos, la igualdad y no discriminación; y se adapte a las realidades y necesidades de las mujeres trabajadoras. Una respuesta integral, debe partir de que la maternidad no es un asunto exclusivamente de la mujer y por lo tanto, no es algo que ella deba resolver.

La licencia se establece legalmente como resultado de una contribución de todas las personas trabajadoras, donde el aporte para el régimen de salud y maternidad es general, donde actualmente un total de 1.253.327 personas representan los asegurados directos que financian el régimen de maternidad, de los cuales 412.222 son mujeres y 841.105 son hombres, lo que da cuenta de la magnitud del aporte y de la necesidad de su redistribución desde las necesidades de las mujeres en un marco de justicia.

Dada la importancia que tienen las reformas presentadas al artículo 95 del Código de Trabajo y que se encuentran en trámite parlamentario, esta Defensoría, con el apoyo de la Fundación Friedrich Ebert, convocó a un evento realizado el martes 23 de setiembre de 2008, con los diputados y diputadas proponentes, representantes de organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos de las mujeres, empresarios/as y autoridades del Gobierno. En esa ocasión, las y los diputados que respaldan las iniciativas, expusieron los motivos que justifican sus posiciones, lo que permitió un sano debate en torno a la pertinencia y conveniencia de las distintas propuestas. Como complemento necesario, se escucharon las posiciones del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Salud y del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), en torno a los proyectos, quienes aportaron aspectos técnicos para la construcción de una reforma integral.

A partir de los resultados de esta actividad, la Defensoría propuso que la reforma contemplara las voces de las mujeres, partiera de sus necesidades y retomara las propuestas existentes en busca de un avance de sus derechos. Para tal efecto se conformó una comisión integrada por representantes del INAMU, del Centro Feminista de Información y Acción (CEFEMINA), del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, de la Fundación Friedrich Ebert (FES), de las fracciones legislativas, de la Asociación Nacional de Empleados Públicos (ANEP), de la Mesa Sindical de

Mujeres y otras personas que, desde su especialidad técnica, han brindado sus aportes. Actualmente, esta comisión elabora una propuesta legislativa que será consultada a las mujeres trabajadoras y presentada ante los diversos sectores políticos, con el fin de que sea impulsada como una reforma integradora de las propuestas ya elaboradas.

El avance del proceso evidencia que de las 73.144 mujeres embarazadas en el 2007, sólo 13.774 estuvieron cubiertas por la licencia de maternidad, lo que constituye una cobertura limitada que a todas luces implica la necesidad de hacer cambios en la legislación, los cuales posibiliten a esta población recibir un subsidio o ayuda económica para afrontar este periodo. Asimismo, se ha avanzado hacia el criterio de la redistribución de los aportes en el financiamiento siempre que no quiebren el principio de la solidaridad y tengan como objetivo evitar la discriminación que sufren las mujeres en el sector laboral remunerado. Deben repensarse las necesidades de las mujeres con

hijos que tienen requerimientos especiales y que no encuentran en la legislación, ni en la realidad, un soporte para el cuidado y atención de su hijo/a con necesidades especiales. Debe integrarse de mejor manera al padre, que conviva con la persona que nace, coadyuvando en una redefinición de los roles socialmente asigna-

dos a los hombres y las mujeres; y además, deben fortalecerse los mecanismos de control y de sanción ante el incumplimiento de las garantías consignadas en el artículo 95 del Código de Trabajo, que muestra gran debilidad ante la cantidad de quejas que se reciben en el Ministerio de Trabajo y en la vía jurisdiccional.

El proceso culminará con la presentación a los diputados y diputadas de la propuesta integradora, para que sean quienes toman la decisión.

### b.3 Flexibilización y las medidas anticrisis con rostro de mujer.

La Defensoría se encuentra preocupada por los cambios a los que se enfrenta el país, como es sin duda, la crisis financiera del sistema que tienen influencia en el mundo del trabajo, sobre todo cuando en este ámbito ya existen sectores específicos, como las mujeres que han sido históricamente discriminadas, de manera tal, que el impacto de las situaciones estructurales

*“Desde la perspectiva de la Defensoría, el establecimiento de obligaciones tanto patronales como por parte del Estado para el financiamiento de la licencia por maternidad, es una forma de garantizar a las mujeres, el derecho a la vida, a la salud, al empleo, la paridad y la perpetuidad de la especie y de que la sociedad en conjunto asuma las obligaciones.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009*

señaladas sólo vendrá a profundizar las condiciones existentes.

Esta Defensoría llama la atención sobre las repercusiones diferenciadas de la crisis en las mujeres, lo que debe ser motivo de reflexión por parte de quienes hacen las políticas públicas. La población específica requiere ser visibilizada y valorada en sus especificidades y las medidas anticrisis del Gobierno actualmente, no reflejan esta diversidad, sino que emergen desde la igualdad de todas las personas.

Una de las propuestas de mayor impacto, es la de flexibilización de la jornada laboral, sobre la cual esta Defensoría ya había externado que:

*“ (...) es evidente que se trata de un proyecto que no ha considerado, para nada, las condiciones particulares de vida y de inserción al mercado laboral de las mujeres. Por lo que se trata de un proyecto eminentemente sexista; es decir, está volcado hacia la situación de uno de los sexos trabajadores. Invisibiliza al sector femenino de la fuerza de trabajo. De esta forma se omiten las consecuencias específicas que provocarían sobre la mujer la aprobación de este proyecto.*

*Amén de las consecuencias, que como trabajadoras, al igual que los trabajadores hombres tendrían que enfrentar al darse su aprobación; o sea, que además de las generales, que presentaría la población trabajadora, presenta las específicas por ser mujeres.*

*Resumiendo, es una propuesta realizada únicamente desde la perspectiva del empleador. Pareciera que solo el interés del patrono es suficiente para justificar cambios tan importantes y de tanta trascendencia. Las trabajadoras y trabajadores no tienen posibilidad de negociar las condiciones de inserción laboral. Esto junto con las propuestas, evidencian un camino que nos lleva a retroceder y no avanzar en el campo de los derechos de la población trabajadora que tantos años y vidas han costado...”<sup>7</sup>*

Si bien es cierto, la Defensoría aboga por la conciliación entre el trabajo remunerado, el trabajo no remunerado y las responsabilidades familiares, hacerlo desde el fortalecimiento del rol estereotipado de las mujeres, del cuidado; sólo fortalece el protagonismo de las mujeres en el mundo privado. De tal forma, que si

trabaja menos en el mundo público, terminará trabajando mucho más en el privado y sin paga.

Para la Defensoría, las medidas que se tomen en proyectos de ley o en política pública, deben respetar los derechos de las personas en el marco de los derechos humanos y de los principios fundamentales del Derecho Laboral, del *ius variandi* y de los principios que tienden a nivelar las desigualdades existente entre el/la trabajador/a y el patrón/a, donde este último/a es el que tiene el capital y el poder. Además, deben contemplar la política para la igualdad y equidad de género del gobierno, de tal forma que todo lo relacionado esté ligado a las metas que el mismo gobierno asumió en esta materia.

En relación con el Plan Escudo presentado por el Gobierno, el cual contiene adicionalmente a las medidas laborales, una serie de medidas anticrisis que deben contemplar también el impacto diferenciado sobre las mujeres. En ese sentido y por la importancia del rol del INAMU, en su condición de instancia asesora en materia de género y como mecanismo para la transversalización de género en el sector gubernamental, la Defensoría solicitó su criterio técnico al respecto y la incidencia que estas medidas han tenido.

El INAMU respondió señalando que ha sugerido al Gobierno la incorporación de las siguientes medidas -muchas de las cuales son también producto de las voces de las mujeres y organizaciones que trabajan en los temas de las mujeres, tales como CEFEMINA; AGEM-, que se indican a continuación:

- Ampliación de subsidios para el cuidado de niños y niñas hasta sesenta mil colones, lo que incentivaría la creación de fuentes de empleo para mujeres que trabajan en el cuidado de personas menores (INAMU, IMAS).
- Establecimiento de un subsidio hasta sesenta mil colones para madres adolescentes en el marco del Programa Adolescente Madre (PANI).
- La disminución porcentual del impuesto sobre las ventas, en aquellos artículos que componen la canasta básica alimentaria y servicios públicos, así como en transporte público (Ministerio de Hacienda).
- Emisión de una directriz para que el BNCR y el BPDC aumenten la aprobación de créditos a favor de las mujeres y para que se amplíen los servicios no financieros (Presidencia, BNCR, BPDC).

<sup>7</sup> Dictamen presentado por la Defensoría de los Habitantes en el año 2004 ante la Asamblea Legislativa sobre Flexibilización Laboral.

- Emisión de lineamientos para que las entidades operadoras y prestadoras de servicios de desarrollo empresarial, reporten trimestralmente datos que muestren la cobertura de atención a las empresarias (SBD).
- Emisión por parte del directorio de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular de lineamientos que permitan ampliar la cantidad de créditos otorgados a mujeres mediante el FOCARI.
- Emitir una directriz en la que se establezca que, en la “capacitación dirigida a trabajadores del sector privado con becas del INA” se deberá otorgar un 50% de los cupos de mujeres (Presidencia de la República, INA e INAMU).

Es claro que se trata de medidas posibles y que además, considerarían las necesidades específicas de las mujeres, razón por la que el INAMU debe incidir para la transversalización de género en las medidas anticrisis y para que las soluciones tengan rostro de mujer. Con tal fin, debe potenciarse el recurso que tiene en el Foro de Mujeres integrado por mujeres de muy diversos sectores, quienes sienten en sus propios hombros el peso de la crisis y desde ahí pueden también vislumbrar mecanismos y soluciones.

Al respecto la Defensoría ha escuchado diferentes sectores de mujeres para buscar sistematizar los criterios y propuestas ante las instancias competentes.

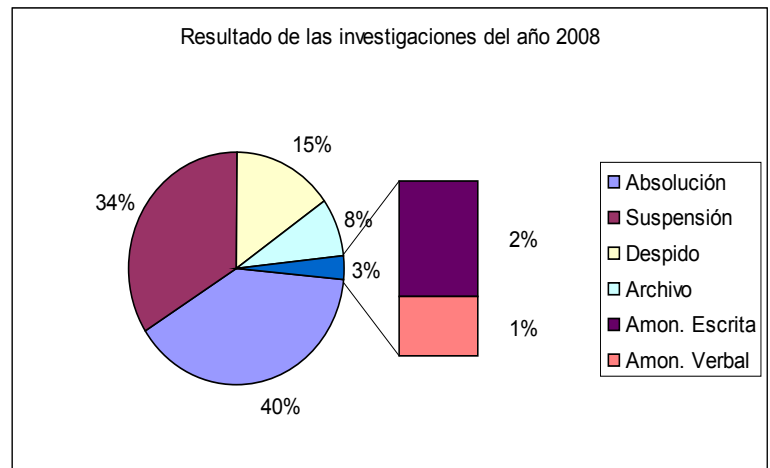
### C- Hostigamiento Sexual

#### c.1. El hostigamiento sexual: práctica violatoria de la seguridad humana de las mujeres

El hostigamiento sexual, como hecho violento que atenta contra la dignidad humana, reduce las posibilidades de las mujeres de trabajar libres de violencia y esto afecta su seguridad humana.

Durante los años en que la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo, ha estado vigente, la Defensoría ha realizado una serie de observaciones con el fin de mejorar los procedimientos y la aplicación efectiva y adecuada de la reglamentación a esta Ley. Actualmente, se viene realizando un intenso trabajo en el seguimiento y asesoría sobre el contenido de los reglamentos internos a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, así como recomendaciones para la eliminación de malas prácticas jurídicas y sugiriendo estrategias de prevención y ca-

Gráfico 1



Fuente: Defensoría de los Habitantes, base SOL. Elaborado por la Defensoría de la Mujer, 2008.

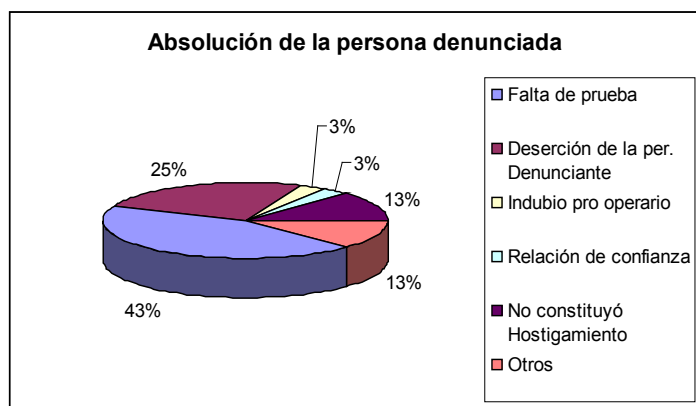
pacitación, así como una incidencia para las reformas jurídicas a la Ley,

La necesidad de las reformas cada vez se hace más evidente, sobre todo al valorar los resultados de los casos cerrados durante el 2008, donde el 40% de las denuncias terminaron impunes, ya sea por deserción de la denunciante o por imposibilidad del órgano director del proceso, de visualizar el hostigamiento sexual, lo que obedece en una gran porcentaje a la mala interpretación de la prueba indiciaria para la aplicación de las sanciones a los supuestos hostigadores.

Dentro de este 40% de casos absueltos, impunes o que no llegaron a resolución final, llama la atención que un 25% sea porque la denunciante no desea continuar en el proceso, lo que evidencia la falta de acompañamiento en el mismo y la revictimización de la que son objeto las víctimas.

Estas situaciones, evidencian la necesidad de reformar la ley en relación con la prueba indiciaria, dado que en este tipo de asuntos, la prueba normalmente no es abundante por la naturaleza de la falta, de ahí que generalmente la única prueba directa es la declaración de la víctima, por lo que resulta lógico partir de su dicho y sustentar la veracidad de esta con los indicios que respaldan su versión. Estas situaciones se dan furtivamente, de forma discreta y oculta en lo secreto, por lo que resulta difícil la obtención de prueba directa que ponga al descubierto los hechos. Por ello, uno de los elementos a valorar son los indicios o circunstancias

**Gráfico 2**



Fuente: Defensoría de los Habitantes, base SOL. Elaborado por la Defensoría de la Mujer, 2008.

de tiempo, modo y lugar que respaldan la versión de la ofendida<sup>8</sup>.

Estima la Defensoría, como otro elemento para la valoración de este tipo de prueba que debe tomarse en consideración, es el testimonio de la víctima. Aunado a lo anterior, los testimonios de las o los testigos vienen a complementarse, pues, aunque no fueron presenciales de la conducta impropia y grave del actor, son de referencia sí coinciden en parte con lo narrado por la víctima; y a la vez, sí son testigos directos de las circunstancias posteriores que rodearon los hechos investigados<sup>9</sup>.

Los testimonios de las personas testigos circunstanciales, puede que no coincidan en parte con lo narrado por parte de la víctima, como ha indicado la Sala Segunda, debido a que cada persona tiene su propia realidad y narra de distinta manera los hechos, pero la relevancia de cada testimonio es que coincidan los hechos de mayor importancia narrados por la víctima y las o los demás testigos<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Expediente 04-000745-0166-LA, resolución 2008-001061, SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinte minutos del diecinueve de diciembre del dos mil ocho.

<sup>9</sup> Expediente 19475-2008-SI caso hostigamiento sexual, Defensoría de los Habitantes.

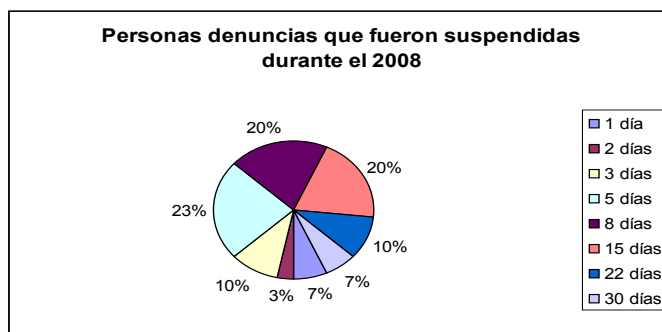
<sup>10</sup> La Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, ha marcado la guía jurisprudencial de que las declaraciones de los testigos no pueden ser estrictamente precisas y coincidente porque cada persona ve o escucha lo que sucede desde su propio ángulo y como normalmente las deposiciones descansan en la memoria, es casi imposible que se puedan recordar hasta lo más ínfimos detalles de una situación específica, siendo que casi siempre, los hechos de mayor relevancia son los que se recordarán mejor... (Hostigamiento Sexual, voto N°691 del diez de diciembre de 2008, Tribunal de Trabajo Sección Cuarta, Segundo Circuito de San José)

Asimismo, deben valorarse de mejor manera los cambios y modificaciones en las conductas y rendimiento laboral y educativo, que constituyen consecuencias de los actos de connotación sexual. Estas consecuencias, como la baja de rendimiento a raíz de la prolongación de actos indeseables, se puede observar cuando sus calificaciones o su desempeño laboral disminuyen, la deserción en el ámbito educativo, las incapacidades, la depresión, insomnio, gastritis, colitis, inapetencia o ansiedad y otras enfermedades producto de la exposición a estas conductas. Además, la víctima empieza alejarse de actividades sociales, pierde confianza en sí misma, evita relaciones interpersonales, sobre todo con la persona denunciada<sup>11</sup>.

Ahora bien, cuando un caso llega a la etapa sancionatoria, esta Defensoría ha encontrado que el 15% corresponde al despido sin responsabilidad patronal, 3% a amonestaciones y un 34 % a suspensiones sin goce de salario, que van desde 1 día<sup>12</sup> hasta 30 días, como se presenta en el siguiente gráfico.

La investigación preliminar continúa siendo una práctica indebida en los procesos de hostigamiento sexual, que no garantiza los derechos de las víctimas al poner en riesgo el derecho a la confidencialidad. Se puede revictimizar a la persona denunciante, no caben las medidas cautelares, no se tiene acceso adecuado a las pruebas, no hay oportunidad de referirse a las

**Gráfico 3**



Fuente: Defensoría de los Habitantes, base SOL. Elaborado por la Defensoría de la Mujer, 2008.

<sup>11</sup> Expediente 05460-07-SI, caso hostigamiento sexual, Defensoría de los Habitantes. La denunciante de este caso estuvo incapacitada por psiquiatría durante casi todo el proceso, en este caso fue fundamental la certificación médica para la comprobación del hostigamiento sexual.

<sup>12</sup> Expediente 09076-2007-SI se aplica la suspensión de un día sin goce de salario, pese a que se constató la presencia de actos de connotación sexual, sólo se le aplica un día debido a la importancia de sus funciones.



pruebas de descargo, no hay audiencias, no se interrumpen los plazos para resolver y además, se crea una enorme incertidumbre en el lugar de trabajo lo cual no trae más que perjuicios tanto para quien denuncia como para el presunto hostigador.

En informes anteriores, se ha indicado que la investigación preliminar se realiza cuando se establece la inexistencia de algún elemento que se requiera para abrir la investigación, como es el caso de la parte denunciante, el denunciado o la existencia de algún factor probatorio. En el caso de hostigamiento sexual, las partes están claramente constituidas y las pruebas se remiten a las indicadas en el apartado anterior, por lo que la Defensoría ha insistido que no se puede realizar este tipo de intervención, pues solo produciría a la revictimización de la parte denunciante.

Esta situación se presentó en un caso llevado ante el Instituto Costarricense contra el Cáncer, donde no solamente se procedió con la investigación preliminar, sino que la misma superó los tres meses impuestos por ley para investigar las denuncias por hostigamiento sexual. Desde la designación del profesional a cargo de la investigación, el día 19 de noviembre de 2007, hasta el mes de mayo de 2008, fecha en que se entregó el informe respectivo, transcurrieron seis meses.

*“La Defensoría es del criterio que en la actualidad, a pesar de que en el Ministerio de Seguridad Pública se han realizado algunas acciones puntuales para atender la especificidad de las mujeres policías, la materia de pensiones alimentarias y de violencia, éstas son aisladas y no responden a una visión de política pública sostenible en el largo plazo.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009*

Finalmente la Defensoría quiere resaltar la fortaleza de las víctimas al denunciar conductas de hostigamiento, dado que no es una decisión sencilla, por cuanto la víctima está siempre expuesta al escrutinio en su lugar de trabajo, aunque en la investigación se garantice la confidencialidad.

## D- Poblaciones Específicas

### d.1. Discriminaciones entrecruzadas, un obstáculo adicional

La desigualdad de oportunidades relacionadas con la discriminación por género potencia otras formas de exclusión. En atención a la existencia de condiciones particulares de las mujeres, la Defensoría considera importante visibilizar los efectos de las desigualdades cruzadas o interseccionales en el caso de las mujeres, ya que ello contribuye a posicionar un panorama com-

pleto de las deficiencias estructurales de un sistema, en el que la discriminación se exagera por razones de etnia, el desempeño de roles no tradicionales para las mujeres, la privación de libertad, la exclusión socioeconómica, el desplazamiento migratorio no voluntario, etc.

La pobreza y la desigualdad se refuerzan mutuamente, la interculturalidad supone el respeto de los derechos de todas y todos, la diversidad geográfica, étnica y de condiciones exige la existencia de requisitos adecuados para cada sector de la población.

Estas variables son exigencias para la definición de las acciones estatales, su no consideración produce la exclusión de las mujeres y la discriminación ya no sólo por su condición, sino por el asocio de ser mujer con cualesquiera otras de esas situaciones señaladas.

### d.2 Mujeres policías: dignas transgresoras de un sistema de creencias que impide su desarrollo profesional.

Durante los últimos años, -anteriores al inicio de esta Administración- el Ministerio de Seguridad Pública elaboró y puso en ejecución una Política de Igualdad de Género para un abordaje más adecuado de los diferentes temas de competencia del Ministerio, lo que permitió la construcción de normativas, manuales, protocolos, diversas sesiones de capacitación y trabajo interinstitucional, entre otras acciones. Particularmente, la Defensoría de la Mujer le brindó

seguimiento y apoyo al tema de la violencia doméstica e intrafamiliar, las pensiones alimentarias, el hostigamiento sexual, el acoso laboral y, en general, el problema de la desigualdad de género que viven las mujeres policías dentro de la institución.

Esta debilidad estructural se manifiesta, entre otras cosas, en obstáculos para el acceso a la capacitación y a los puestos de decisión, ya que no se aplica ningún mecanismo o sistema de cuotas que garantice cupos para las mujeres en los cursos de la Escuela Nacional de Policía, ni en la distribución de los puestos de toma de decisión, o en las jefaturas. De hecho, actualmente son pocas las mujeres que ostentan un cargo de jefatura o Dirección en la estructura policial. La máxima posición que se ha ocupado, ha sido la Subdirección de la Fuerza Pública, aunque actualmente ese puesto ya no está ocupado por una mujer.

Por medio del oficio N° 02710-2009-DHR, la Defensoría expuso los resultados y las recomendaciones de la investigación tramitada bajo el expediente N° 22615-21-2006-IO, en torno a la política de contratación de personal policial, las acciones para posibilitar condiciones de igualdad a las mujeres policías, tales como el derecho al trabajo en la institución, acceso a la capacitación, avituallamiento apropiado, estabilidad laboral y ascenso a posiciones de toma de decisiones y la situación de los programas de atención de la violencia intrafamiliar y pensiones alimentarias.

En este informe, la Defensoría determinó que hay una inexistencia de un órgano u oficina de género que atienda las necesidades de las mujeres policías en procura de la defensa y garantía de sus derechos y que implemente una política de igualdad y equidad de género. Existe además, ausencia de un sistema para la priorización en la atención de los casos de hostigamiento sexual, agresión o violencia intrafamiliar ejercida por funcionarios policiales en contra de sus compañeras de trabajo o de sus familias.

Por otro lado, hay un debilitamiento del Programa Nacional Contra la Violencia Intrafamiliar que es la oficina que atiende, a través de 93 unidades policiales para todo el país, los eventos de violencia intrafamiliar, quienes no realizan de forma exclusiva esa función y deben cumplir otras labores que se les asignan en la delegación. Además, no hay una oficina, ni un programa específico para la atención de las pensiones alimentarias, sólo subsiste un “Protocolo para la Actuación Policial en Materia de Pensiones Alimentarias”.

En razón de lo expuesto, la Defensoría ha recomendado el establecimiento de una oficina de género, la promoción de medidas afirmativas para el ingreso de las mujeres a los cursos de capacitación y a los puestos profesionales y la sensibilización a lo interno del Ministerio sobre el tema. Además de lo anterior, ha propuesto el fortalecimiento de los programas de violencia intrafamiliar y de las funciones en materia de pensiones alimentarias, para lo cual se dará seguimiento a las recomendaciones.

### d.3 Mujeres Privadas de libertad: prácticas discriminatorias en materia de salud e infraestructura

#### 1. ¿Y la salud de las mujeres privadas de libertad?

En el 2008, un gran número de las denuncias de las mujeres privadas de libertad han estado relacionadas con el derecho a la salud, principalmente por la falta de atención médica y por el procedimiento de la solicitud

de la atención. La realidad en el Centro Buen Pastor, pone en evidencia que muchas de las mujeres privadas de libertad son multiconsultantes y que a pesar de ello, el Centro ha tratado de atender sus demandas, por lo que en muchos casos denunciados, no se constató violación del derecho a la salud; por el contrario, gran parte de ellas fueron resueltas de inmediato y algunas otras, se resolvieron con la intervención de la Defensoría de los Habitantes en coordinación con el Área Médica correspondiente.

Pese a lo anterior, hay casos donde se ha llamado la atención por debilidades, particularmente por la ausencia de un médico especializado en Ginecología, situación que se arrastra desde hace aproximadamente dos años, ya que solamente se cuenta con una especialista en Obstetricia para que atienda las mujeres privadas de libertad. Este servicio se atiende por referencia a la Clínica Marcial Fallas, razón por la cual es necesario explorar otros mecanismos, debido a las situaciones que se presentan como debilidades en el transporte y vigilancia en el traslado de las privadas de libertad al centro de salud externo.<sup>13</sup>

En lo que se refiere al procedimiento para la atención del área médica, las autoridades del sistema penitenciario han confiado en las y los agentes de seguridad la responsabilidad de levantar o elaborar los listados de las mujeres que solicitan la atención médica, sin que estas personas, a criterio de la Defensoría, sean competentes para tal labor, ni mucho menos cuenten con la capacitación necesaria. Al respecto, la Defensoría ha recomendado un cambio en el sistema y recibe con agrado la propuesta del Ministerio de Justicia de contratar un enfermero o enfermera para tal fin, a lo cual se dará seguimiento.

#### 2. Proceso de Regionalización: cierre del CAI en Pérez Zeledón, un serio retroceso.

Desde el año 1995, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia, a través de sus informes anuales, casuística y en diferentes reuniones, la regionalización de los centros de atención institucional de las mujeres privadas de libertad con el fin de evitar el desarraigo y fortalecer los vínculos de las mujeres con sus hijos, hijas y familiares.

En respuesta a la recomendación de la Defensoría, el Ministerio de Justicia, abrió el 13 de agosto del 2001, el Centro de Atención Institucional de la Mujer en Liberia Guanacaste. Posteriormente, se abrió el centro penal para mujeres en Pérez Zeledón, asumiendo a principios de esta Administración, el compromiso de

<sup>13</sup> Expediente N° 12094-2007 SI.

continuar con la regionalización en Puntarenas y Limón.

Desde la perspectiva de la Defensoría, es claro que la regionalización de los centros y oficinas de atención para las mujeres coadyuvaría enormemente en la eliminación de la discriminación y en la reducción de las diferencias entre la privación de libertad de los hombres y las mujeres, dado que las familias podrían seguir comunicándose personalmente a través de la visita. Esta discriminación es reconocida por el mismo Instituto Nacional de Criminología, en documento aprobado el 10 de febrero de 2009, en Sesión Ordinaria N° 3980, que señala textualmente:

*“La historia del Sistema Penitenciario Nacional evidencia que, a pesar de las diferencias esenciales innegables entre la población masculina y la población femenina que se atiende, esta diferenciación ha sido invisibilizada y el sistema penitenciario en sus modelos de atención ha reproducido la discriminación de género, lo que se traduce en instrumentos y una organización orientada desde una perspectiva patriarcal”.*

No obstante, la titular del Ministerio de Justicia procedió al cierre del Centro de Atención Institucional para Mujeres en Pérez Zeledón, lo que constituye un acto violatorio de derechos humanos y un retroceso en la política de igualdad, que violenta el principio de igualdad y no discriminación; el Principio de respeto y efectivo cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres y el Principio de progresividad y prohibición de regresividad. Esto, en virtud de que ser mujer privada de libertad, hace que el sistema penitenciario no le otorgue los mismos derechos durante la privación de libertad que a los hombres, pues se considera que como las mujeres –aunque son la mitad de la población nacional– son menos infractoras y en consecuencia se encuentran en menor cantidad en el sistema, por ende no pueden gozar de los mismos derechos. Pareciera ser necesario que para gozar de los mismos derechos de los hombres, el número de mujeres infractoras en el sistema penitenciario debe aumentar, lo que constituye una contradicción de las aspiraciones del sistema en general.

*“Esta diferencia de género que tiene como resultado menos mujeres delinquirando y con ello, menos mujeres en el sistema penitenciario, las sitúan en una condición diferenciada y desfavorable con respecto al disfrute sustantivo de derechos; como el derecho a la visita, al arraigo, a estar ubicada en una zona que responde a su grupo de referencia y a su comunidad.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009*

Asimismo, debe señalarse que si no se puede sostener un centro ya abierto, mucho menos se podrán abrir los nuevos centros para las mujeres, a los que hace alusión el Ministerio, porque eventualmente sobrevendrán situaciones de “poca cantidad de mujeres”, o “poca visita”, la crisis presupuestaria actual, que

se argumenten como elementos válidos para no hacer los CAI Mujeres en Puntarenas y Limón.

Con base en estos argumentos la Defensoría de los Habitantes, en defensa de los derechos de las mujeres privadas de libertad, presentó un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, solicitando ordenar al Ministerio de Justicia y Gracia continuar con el proceso de regionalización y efectuar el retorno de las mujeres privadas de libertad a la sede de Pérez Zeledón. Dicho recurso fue admitido y se encuentra en estudio por parte de la Sala Constitucional.

### **3. La política pública a favor de las mujeres privadas de libertad está aún pendiente.**

En la presente Administración, la anterior Ministra de Justicia mostró un claro interés en la población de mujeres privadas de libertad e inició un proceso para la elaboración de una política pública con perspectiva de género, que identificara las especificidades propias de la condición de las mujeres en situación de privación de libertad, tendiente a lograr superar las diferentes formas de discriminación que el sistema penal ha ejercido contra las mujeres. La Defensoría considera que esta política es indispensable para la atención de la especificidad y es un proceso que la administración debe continuar.

#### **d.4 Trabajadoras Domésticas: derechos laborales todavía en espera de reconocimiento efectivo.**

La situación laboral de las mujeres trabajadoras domésticas, ha sido un tema de gran preocupación para la Asociación de Trabajadoras Domésticas (Astradomes), la Alianza para las Mujeres, el INAMU y la Defensoría de los Habitantes debido al régimen de excepción establecido en nuestro Código de Trabajo para esta población, el cual contempla una jornada laboral de 12 horas diarias; jornada que violenta su derecho al trabajo en condiciones de igualdad al resto de la población de nuestro país.

Por esta razón, desde el año 1997, la Defensoría ha venido denunciando la situación discriminatoria en que se encuentran las trabajadoras domésticas en los Informes Anuales de Labores presentados ante la Asamblea Legislativa y aunado a ello, ha participado en la interposición de los recursos jurisdiccionales correspondientes.

Actualmente, con el proyecto de ley en Expediente N° 15.417 denominado “Ley de Trabajo Doméstico Remunerado”, aprobado en primer debate, estamos cerca de una reforma definitiva a este régimen laboral que no corresponde a nuestro siglo. Esta Defensoría solicitó que fuera convocado en las sesiones extraordinarias, con resultados infructuosos. Con el inicio de las sesiones ordinarias, se debe asumir nuevamente su conocimiento y dar la aprobación en segundo debate.

En este proceso, la Defensoría debe reconocer a una luchadora insigne de los derechos de las mujeres trabajadoras domésticas, la Sra. Rosita Acosta, Presidenta de la Asociación de Trabajadoras Domésticas (ASTRADOMES), quien recibió un merecido reconocimiento por parte de la Sociedad Civil por su ardua labor.

#### d. 5 Mujeres Migrantes y la Atención Integral de la Salud

La salud integral de las mujeres migrantes en estado de indigencia y en situación migratoria irregular, ha sido una preocupación que la Defensoría ha venido denunciando en los últimos informes anuales<sup>14</sup> donde ha prevalecido la denuncia por la falta de la atención médica en los Hospitales y Clínicas en el nivel de consulta e internamiento, ya que se exigen que estas personas cuenten con alguna modalidad de aseguramiento, posibilidad casi nula para ellas.

Al limitar la atención de la salud, solamente al servicio de emergencias, se hace patente la ausencia de una visión integral de la atención de la salud, acorde con lo indicado por la Organización Mundial de la Salud desde 1948, en la que establece la salud como *“...el estado de completo bienestar físico, mental y social, no simplemente la ausencia de afecciones o enfermedades”*.

Las disposiciones reglamentarias de la Caja Costarricense de Seguro Social, establecen que el Seguro por el Estado solamente puede ser otorgado

a personas en situación de indigencia, sean costarricenses o extranjeras con status de residentes en el país, desconociendo la realidad social que viven muchas de las mujeres migrantes en situación migratoria irregular, quienes hasta agosto del 2006 contaban con el Seguro por el Estado y que a partir de esa fecha se les deniega, dejándolas sin la posibilidad de recibir la atención médica y los medicamentos que requieren para mejorar su estado de salud e incluso, para proteger su vida.

En ese sentido, para la Defensoría, la atención de graves padecimientos de salud y en estado de indigencia de una mujer debe ser motivo de atención por parte del sistema de salud y por tanto se debe modificar la decisión de la Caja de excluirlas como aseguradas por parte del Estado, salvo en caso de emergencia.

#### d.6 Mujeres extranjeras en el Centro de Aseguramiento para Personas en Tránsito.

Durante el período actual, se ha continuado con las visitas periódicas al Centro de Aseguramiento para Personas Extranjeras en Tránsito de la Dirección General de Migración y Extranjería. En dichas visitas, las mujeres allí recluidas han manifestado su malestar por alimentación deficiente, malas condiciones higiénicas tanto de la habitación como del servicio sanitario y omisión en el lavado de las cobijas, entre otras.

Asimismo, hemos constatado la ubicación de hombres de nacionalidad china en el mismo sector de las mujeres, lo que constituye un grave riesgo para las mujeres en su integridad física. Al respecto, la Dirección General de Migración indicó que la autorización de ubicación de varios varones en el sector de mujeres se realiza por condiciones de espacio y luego del análisis del perfil conductual de los hombres, lo que es inaceptable y una violación a los derechos de las mujeres migrantes, que violenta las condiciones mínimas adecuadas de respeto a la dignidad humana y a la necesidad de contar con condiciones que respondan a las necesidades específicas de las mujeres; además roza con lo establecido en instrumentos internacionales referidos a las condiciones mínimas con que deben cumplir los establecimientos en los cuales se mantengan personas privadas de libertad, particularmente en el punto N° 8 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que obliga a que los hombres y las mujeres estén recluidos en establecimientos diferentes.

#### E. Otras formas de violencia en contra de las mujeres

##### e.1. Violencia patrimonial en las pensiones alimentarias:

<sup>14</sup> Ver Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes presentando ante la Asamblea Legislativa de los Períodos 2006-2007 y 2007-2008.

## Retraso en el traslado de expedientes en el Poder Judicial

El tema de los retrasos que se producen en la tramitación de los expedientes de pensiones alimentarias, por parte de los Juzgados de Pensiones Alimentarias, ha sido un asunto de gran preocupación a la Defensoría, debido a que las personas que lo sufren directamente son los niños, niñas y las mujeres, quienes ven violentados su derecho a la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación, etc.

Recientemente en la tramitación de una denuncia<sup>15</sup> por el excesivo tiempo que tardó el traslado de un expediente del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Desamparados al de Puntarenas, se argumentó por parte del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Desamparados como justificación, la excesiva carga de trabajo. Sin embargo, la naturaleza de los bienes jurídicos protegidos, es el fundamento para considerar que dicho argumento era insuficiente para justificar la violación de los derechos humanos de las personas usuarias de los servicios que prestan los despachos judiciales, máxime si tomamos en cuenta que las personas acuden a las oficinas judiciales con la esperanza de encontrar la garantía de sus derechos de manera ágil y oportuna.

Si bien es cierto, la Corte Suprema de Justicia implementó las medidas correctivas pertinentes para que el traslado de expedientes de un juzgado a otro no exceda de 72 horas y para ello firmó un Convenio<sup>16</sup> con Correos de Costa Rica para utilizar el Servicio Courier EMS de Correos de Costa Rica para hacer más expedito ese trámite, dicha información no era conocida por los/as funcionarios/as del Juzgado de Pensiones Alimentarias de Desamparados.

Preocupada la Defensoría, por la falta de divulgación de este mecanismo tan importante que evita el retraso injustificado de la resolución de los asuntos sometidos al Poder Judicial, se recomendó su divulgación y la emisión de una directriz en la que se establezca la obligatoriedad de utilizar el Convenio mencionado, de manera que esa herramienta garantice que el traslado de expedientes de un Juzgado a otro no afecte el derecho a la pensión alimentaria de ninguna persona.

<sup>15</sup> Expediente N° 15.400-2008 SI

<sup>16</sup> "Contrato para la Recolección y Entrega de Expedientes a Través del Servicio Courier Nacional EMS entre Correos de Costa Rica y El Poder Judicial N° 71-CG-03" fue suscrito desde el 25 de marzo del 2004 con plena vigencia en la actualidad ya que incluso se firmó un nuevo Addendum al Contrato el pasado 03 de julio de 2008.

La implementación de esta recomendación fue acogida por el Poder Judicial mediante oficio número SP-55-09, con fecha del 18 de febrero de 2009, en donde se informó a la Defensoría de lo actuado en relación con el cumplimiento de la recomendación citada.

## e.2. Debilidades en la implementación de la Ley de Penalización

La Defensoría, en seguimiento a la implementación de la Ley de Penalización de la Violencia contra las Mujeres, ha conocido el informe presentado por la Licda. Silvia Navarro Romanini, de fecha 12 de mayo de 2009, mediante Oficio N° 1443. Documento que fue laborado por el departamento de Planificación del Poder Judicial<sup>17</sup> y da cuenta de la implementación de dicha Ley a lo interno del Poder Judicial.

Este documento fue elaborado previo a la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas 22 y 25 de la ley; hoy día posee una mayor trascendencia dado que fueron derogados del ordenamiento jurídico los delitos, por los cuales las mujeres interponían más denuncias, razón por la que se debe dar un puntual seguimiento.

El estudio del año 2008, realizó una serie de recomendaciones en cuanto a las debilidades del sistema, las cuales aún no han sido ejecutadas dentro del Poder Judicial.

En resumen, los puntos más importantes del amplio informe dan cuenta de las siguientes debilidades:

En cuanto a los recursos humanos: originalmente se dispusieron de una importante cantidad de recursos que no están cumpliendo con los objetivos de especificidad, sino que éstos se encuentran atendiendo cualquier tipo de casos. No son asignados como exclusivos para el tema de la violencia en contra de las mujeres.

En cuanto a la política interna: cuando entró a regir la Ley se creó un área especializada denominada Fiscalía Adjunta de Delitos Sexuales y Violencia Doméstica, con el fin de que dictara una política fiscal para la interpretación de la ley; sin embargo, a la fecha señala el informe que no hay comunicación y coordinación entre esta Fiscalía Adjunta y las y los fiscales del país. Asimismo y de forma contradictoria, la unidad especializada no tiene control de las plazas creadas, que de-

<sup>17</sup> Informe 2105-PLA-2008 del 25 de noviembre de 2008, suscrito por el Máster Elías Muñoz Jiménez, Jefe de la Sección de Control y Evaluación y el Lic. Jorge Kepfer Chinchilla, Jefe de la Sección de Análisis Jurídico relacionado con el resultado de la evacuación realizada a la Ley de Penalización de la Violencia Contra las Mujeres.

penden jerárquicamente de la Fiscalía Adjunta de cada uno de los Circuitos Judiciales, lo que dificulta que las y los fiscales sigan los lineamientos o instrucciones que esta Fiscalía Adjunta; aún ante la existencia de circulares claras y precisas de cómo tramitar los casos.

En cuanto a la capacitación: con excepción de la Defensa Pública, que inició su capacitación sobre la Ley desde la aprobación de la Ley, la capacitación dirigida al resto de profesionales inició hasta mediados de junio del 2008.

En cuanto al fondo: Los resultados dan cuenta de que de las 9866<sup>18</sup> denuncias 5694 fueron desestimadas y un porcentaje relativamente pequeño se eleva a juicio.

Desistimiento: la mayoría desistimientos se indica en el informe que obedecen a la manera en que se enfoca la problemática de las víctimas. Es claro que las mujeres están inmersas en el círculo de violencia y precisamente después de los episodios agudos, sobreviene la fase de tranquilidad y conquista por parte de los ofensores, razón por la que las denunciadas desisten de seguir con la causa y no existe un trabajo técnico con ellas.

Debilidades en la tramitación: Otro elemento que señala dicho estudio como un elemento distractor para llevar a juicio los casos, es que se confeccionó por parte del Ministerio Público una especie de “formulario” que es extremadamente largo, con lenguaje poco claro y explicativo, pero que además trae elementos contradictorios a la ley. Este formulario puede producir intimidación a la víctima, así por ejemplo, *“se hace una referencia a la posibilidad de terminar el asunto por conciliación<sup>19</sup>”, “se informa a la víctima acerca el derecho constitucional y legal de abstenerse de declarar contra su esposo o compañero, se le pregunta en forma categórica: “SI” o “NO” desea acogerse al derecho constitucional y legal, ella escoge y luego, en la mayoría de los casos se consigna, “NO DECLARA”.<sup>20</sup> “las solicitudes de desestimación, se realizan la mayoría de las veces en forma oral y masiva<sup>21</sup>”.*

En el informe se evidencia que no se están realizando las investigaciones con pruebas periciales, que muchos de los fiscales se limitan al testimonio inicial y no ahondan en estos otros elementos de prueba. Según información del Departamento de Trabajo

Social y Psicología en *“algunas ocasiones la solicitud de los peritajes ya no es requerida por la Fiscalía en tanto desestimó la causa y eso no fue comunicado oportunamente al Equipo Interdisciplinario, el cual continuó con ese ejercicio sin ser necesario lo que ocasionó la revictimización y la inversión de recursos materiales<sup>22</sup>”.*

El abordaje de los equipos disciplinarios de Trabajo Social y Psicología es tardío, pues las solicitudes llegan tarde. Las intervenciones con las víctimas son exclusivamente para realizar peritajes como medio de prueba, quienes en razón del círculo de la violencia, tiempo después no quieren presentarse para ser parte de una prueba.

En cuanto al horario: es restrictivo, a pesar de la disponibilidad, el informe da cuenta de que después de las 10 de la noche no se reciben denuncias, por lo que las denunciadas deben de esperar hasta el siguiente día para realizar su denuncia.

Comunicación Interinstitucional: Hay ausencia de comunicación interinstitucional, particularmente con el INAMU, que poseen los albergues. Las y los fiscales no saben cómo ubicar a las mujeres en albergues o como referirlas a un tratamiento psicológico.

Comunicación a lo interno del Poder Judicial. Cuando se entrevista a los profesionales se destaca la falta de comunicación y competencias. El MP<sup>23</sup> señala que las denuncias no traen información por parte de los Juzgados de Violencia, los cuales se encargan del Testimonio de piezas para elevarlo a sede penal. Se señala que por la baja escolaridad y consecuencias psicológicas de las víctimas, éstas no dan mucha información.

Asimismo, los Juzgados señalan que el trasiego de expedientes es dilatorio por las distancias entre las instancias. El Departamento de Trabajo Social y Psicología, señala que los peritajes no son utilizados en tiempo y forma, por su parte, las fiscalías señalan que el resultado de un peritaje es demasiado dilatorio. La Defensa Pública, indica que su trabajo se multiplica cuando los fiscales sólo utilizan como medida cautelar la prisión preventiva, a pesar de que en la Ley existe una gama de medidas alternativas.

En cuanto al acompañamiento de la víctima para la asistencia legal, que por cierto es uno de las debilidades en las que más ha insistido la Defensoría, el informe indica que la Defensa Pública no ha rechaza-

18 Dicho estudio se realizó en los primeros 10 meses de la aprobación, esta cantidad de expedientes ingresaron durante este período. (de junio de 2007 a marzo de 2008).

19 Informe 2105-PLA-2008 del 25 de noviembre de 2008, pág. 24.

20 Idem. Páginas 24 y 25.

21 Ibidem pág. 25

22 Informe 2105-PLA-2008 del 25 de noviembre de 2008, pág. 56.

23 Ministerio Público del Poder Judicial.

do la posibilidad de asumir este reto, concretamente la Licda: Martha Iris Muñoz Cascante, Jefa de la Defensa Pública señaló *“respecto a la posibilidad de que sea la Defensa Pública quien asuma la representación de ambas partes en el proceso penal... considera que la Defensa Pública debería tener una sección especializada para dar acompañamiento y representación a esas víctimas sin temor a una doble representación<sup>24</sup>”*.

Es claro, desde la perspectiva de esta Defensoría, que todos los elementos identificados por el Departamento de Planificación deben ser reflexionados en las instancias correspondientes de la Corte Suprema de Justicia y tomarse las medidas y acciones que posibiliten un avance en la implementación de la ley como garantía de la vida de las víctimas.

Finalmente, es importante señalar que el INAMU debe también implementar medidas que tiendan al mejoramiento de los canales de comunicación con el Poder Judicial, sobre todo de los servicios que se ofrecen como alternativas para las víctimas. Debe también, llamar la atención esta Defensoría de que actualmente, no existe acreditación de centros especializados para desarrollar los programas de atención a ofensores, previsto en la ley como una y responsabilidad del INAMU.

### e.3 La utilización de la imagen de la mujer como forma de violencia en los medios de comunicación

El uso estereotipado de la imagen de la mujer, por parte de los medios de comunicación de manera inadecuada e indiscriminada, es una forma de violencia que sufren las mujeres en Costa Rica. Lo anterior, en razón de que las imágenes de las mujeres en los medios de comunicación, responden tradicionalmente a dos estereotipos clásicos: la mujer como objeto de consumo sexual, de conformidad con los ideales masculinos de belleza (modelos) y las mujeres como figuras idealizadas de amor y maternidad.

Estas imágenes responden a los estereotipos de una sociedad segmentada en razón del sexo, que no debe ser reproducida por los medios de comunicación, que cumplen una importante función en la sociedad, la cual además de informar, es una instancia de socialización en la que se proponen modelos sociales que influyen en las personas, hasta en su forma de pensar y de comportarse, razón por la cual, constituyen un motor para generar cambios sociales que coadyuven en la construcción de una sociedad más igualitaria y equitativa. Por ello, se hace necesario que los medios de

comunicación tengan conciencia cuando reproducen una imagen estereotipada de la mujer, para que puedan romper este patrón hacia formas que contribuyan a la eliminación de los estereotipos.

En el presente período, la Defensoría recibió varias denuncias de personas que se encontraban inconformes con la publicación de fotografías en la portada, páginas interiores en algunos diarios y revistas de circulación nacional, en la que se incluyen fotografías de mujeres que promueven una imagen en la que se refuerzan patrones culturales tradicionales. En la investigación de esas denuncias<sup>25</sup> tanto la Dirección de Control de Espectáculos Públicos del Ministerio de Justicia como la Oficina de Control de Propaganda del Ministerio de Seguridad Pública, señalaron su falta de competencia para conocer de los hechos denunciados conforme a lo establecido en la normativa que les rige.

Al realizar el análisis de dicha normativa, es criterio de la Defensoría que existen vacíos jurídicos en relación con los casos sometidos a esta Institución, ya que se concluyó que las imágenes a las que hacen alusión las personas denunciadas, si bien reproducen estereotipos arraigados en nuestra cultura relativos a la explotación de la mujer como objeto de consumo sexual, no se ajustan a la definición de pornografía establecida en el artículo 2 del Reglamento a la Ley N° 7440, ni tampoco califican conforme a la definición de publicidad establecida en la Ley 5811. Aunado a esas limitaciones, la censura previa sólo es posible ejercerla en materia de control de propaganda, porque ésta no es un fin en sí mismo, *“...sino un medio para ejercer la libertad de comercio”*, como bien lo ha señalado la Sala Constitucional, es decir, en esta materia el derecho a hacer propaganda comercial no es irrestricto. (Voto 8196-00).

Sobre la calificación de pornografía, es importante hacer referencia a los casos frontera en los que la línea divisoria entre pornografía y arte es ambigua. Además, existe poca jurisprudencia sobre el tema, en cuyo caso, esta Defensoría consideró importante promover ante la vía judicial más casos en la búsqueda de que el sistema responda a esta tutela.

Sobre la calificación de propaganda, se da la limitación de que la mayoría de las mujeres que se exhiben bajo el perfil de objetos de consumo, están en la portada, la cual no se considera hasta ahora como propaganda del medio, razón por la cual, desde la perspectiva de la Defensoría también debe buscarse criterios jurisprudenciales que reinterpreten la portada como

<sup>24</sup> Informe 2105-PLA-2008 del 25 de noviembre de 2008 Pág. 49.

<sup>25</sup> Expediente 19972-2008-SI.

propaganda del medio, de tal forma que puedan ser susceptible de ser controladas.

Por la importancia del tema y los vacíos legales en la normativa nacional apuntados, la Defensoría consideró que este tema, debe abordarse también desde otros ámbitos, específicamente la prevención y la sensibilización para el cambio, con las instancias que constituyen herramientas para la socialización, particularmente los medios de comunicación colectiva.

En este contexto y conscientes de la importancia del trabajo interinstitucional, la Defensoría de los Habitantes (Área de la Defensoría de la Mujer), el Ministerio de Justicia (Dirección Nacional de Control y Calificación de Espectáculos Públicos), el Ministerio de Seguridad Pública (Dirección de Control de Propaganda), y el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), conformamos una Comisión denominada “Comisión para la Promoción de la Imagen de la Mujer Libre de Estereotipos”, con el propósito de realizar acciones de manera conjunta que coadyuven en la sociedad igualitaria y equitativa, potenciar las competencias institucionales y de control y apelar a la responsabilidad social que le asiste a los medios de comunicación de promover el cambio social afirmativo de la imagen de la mujer.

Por ello, en el contexto de la conmemoración del “Día Internacional de la No Violencia en Contra de las Mujeres” el pasado 25 de noviembre de 2008, la Comisión se abocó a la tarea de instar a los medios de comunicación escrita para que publicaran en sus páginas, imágenes positivas de la mujer, libres de estereotipos y omitieran la publicación de imágenes de la mujer como objeto sexual de consumo.

#### e.4. Participación política de las mujeres: Con vista de las elecciones 2010.

La exclusión de las mujeres del derecho a la participación política, ha sido un tema abordado en diversos informes de esta Defensoría y en este año nuevamente se considera de importancia retomar las diversas dimensiones del derecho, con vista de la Reforma electoral que se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa (Comisión de Asuntos Electorales) y de las próximas elecciones, que con y sin reforma está pléthora de obligaciones hacia los partidos políticos, a quien ostente la Presidencia de la República y al Tribunal Supremo de Elecciones.

Actualmente, nuestro ordenamiento contempla normas de carácter nacional e internacional, así como la jurisprudencia que le da integralidad jurídica al derecho a la participación política. Fundamentales para el

derecho, son la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer con la definición de discriminación y la autorización de medidas especiales y afirmativas, así como la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer. Además, el Código Electoral establece la cuota del 40% a favor de las mujeres, que se complementa con los mecanismos de elegibilidad desarrollados mediante jurisprudencia por parte del Tribunal Supremo de Elecciones.

Todos estos instrumentos deben interpretarse en relación con la cláusula de prohibición de discriminación, de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en Contra de la Mujer, debido a la odiosa discriminación que en esta materia se ha dado en contra de las mujeres, siendo que en este período presidencial de los 18 puestos de titular en los Ministerios sólo 5 son ocupados por mujeres; de 27 Viceministerios sólo 10 son ocupados por mujeres; y de 19 presidencias ejecutivas, sólo 2 son ocupadas por mujeres, lo cual resulta grave, cuando se analizan las Juntas Directivas e instituciones como el ICE, Recope, Incofer, Banco de Costa Rica, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Electricidad y SENARA<sup>26</sup>, a donde no hay una sola mujer, sino que están compuestas en su totalidad por hombres. Aunado a ello, cuando hay que sustituir una mujer en una Junta Directiva, a veces la única de esa instancia, es sustituida por un hombre, rompiendo el escaso equilibrio alcanzado, como es la situación del nombramiento que se realizó en el mes de abril, en la Junta Directiva del Banco Central.

En otras Juntas Directivas, como el Consejo Nacional de Producción, Banco Central, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de la Vivienda, Junta Portuaria de Desarrollo Económico Atlántica, Instituto de Desarrollo Agrario, Instituto Costarricense de Pesca, Comisión Nacional de Emergencia, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y todos los bancos del sistema bancario nacional no se alcanza ni el 20% de representación femenina, lo que a todas luces no constituye un número significativo, ni se aproxima a la cuota del 40% exigida por ley para los puestos de representación popular.

Tal situación, no es un asunto estrictamente ético-ideológico, como algunas personas señalan, sino que se trata -insiste esta Defensoría- de una cuestión jurídica y por lo tanto exigible. Conteste con esta posición la Sala Constitucional desde el 6 de febrero de 1998 se pronunció en relación con el tema, en resolución N° 716.98 de las 11:50 minutos, en la que señaló que

<sup>26</sup> -Fuente. Estudio elaborado por el área de Ciudadanía Activa del INAMU, período 2006-2010



la participación política de las mujeres y el acceso a cargos públicos es un tema de derechos, del derecho a la igualdad jurídica y no discriminación. De tal forma, no sólo el gobierno actual debe respetar los principios de igualdad y no discriminación en el acceso de las mujeres a la participación política, sino que constituye una obligación jurídica para la persona y el partido político que resulte ganador en el proceso electoral 2010-2014.

Asimismo para el proceso electoral en puestos de decisión pública, esta Defensoría llama la atención a los partidos políticos para que cumplan las obligaciones que se establecen en la cuota del 40%, que representa un mecanismo para acelerar el objetivo de la igualdad sustantiva de la mujer, cuyo alcance y significado estratégico para el adelanto de los derechos de las mujeres encuentra todo el fundamento ideológico en la Recomendación General N° 25 del Comité para la Eliminación de la Discriminación en Contra de la Mujer, en el que se aclara la naturaleza y objetivos de las medidas afirmativas, cuya finalidad es “...la eliminación

*“La paridad debe cubrir todos los puestos de elección, las delegaciones a las Asambleas Cantonales, Provinciales, Nacionales y los órganos de dirección y representación política de los Partidos Políticos. El no cumplimiento deberá acarrear la sanción de no inscripción del órgano y el no reconocimiento de validez a sus actos.”*

*Defensoría de la Mujer, 2009*

*de todas las formas de discriminación contra la mujer, incluida la eliminación de las causas y consecuencias de la desigualdad sustantiva o de facto”.*<sup>27</sup>

Para tal efecto el 40% debe estar en puestos elegibles y preferiblemente en nóminas que garanticen la alternancia. Asimismo la papeleta para la Presidencia debe tener en la Vicepresidencia, al menos una mujer.

Finalmente, todo lo anterior puede ser sustituido con la reforma al Código Electoral que se discute en la Asamblea Legislativa, que pretende dar el salto cualitativo de una cuota como medida afirmativa a la paridad de género como una representación equitativa y equivalente entre los hombres y las mujeres. Sobre este proyecto la Defensoría ha dado su total apoyo 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; asimismo ha señalado que ésta debe tener claros mecanismos como la 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.

Asimismo, desde la perspectiva de la Defensoría, los partidos políticos pueden llegar y hasta superar la paridad mediante medidas afirmativas en favor de las mujeres.

Todas estas recomendaciones se tradujeron en mociones que fueron presentadas por la Comisión de Participación Política de las mujeres -en la que participa el INAMU, instancias organizadas de la sociedad civil y la Defensoría de los Habitantes- ante la Comisión Parlamentaria, para que en ejercicio de su poder de enmienda algún/a diputado las pueda asumir, todo lo cual vendría a fortalecer la gran reforma electoral y la distribución del poder político en el país

### III- Otras formas de Intervención

#### 1. Seguimiento a la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género.

El año anterior, el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) presentó la Política Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PIEG), que constituye una política pública del Estado para que, a través de un plan de acción que redirecciona las acciones estatales, transforma las instituciones públicas, e involucra la participación de la sociedad civil, la igualdad y no discriminación de las mujeres se convierta en una realidad a mediano plazo.

Aunado a lo anterior, se construyó el Plan de Acción 2008-2012 de la Política de Igualdad y Equidad de Género (PIEG), que manteniendo el enfoque de género y derechos humanos, determina estrategias y acciones concretas por parte de las instituciones del Estado, que responden a los objetivos planteados en la PIEG. En dicho plan se fijan los siguientes ejes y objetivos estratégicos:

- Cuido como responsabilidad social
- Trabajo remunerado de calidad y generación de ingresos
- Educación y salud de calidad a favor de la igualdad.
- Protección efectiva de los derechos de las mujeres frente a todas las formas de violencia.

<sup>27</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de la mujer. Recomendación general N°25. Punto 14.

- Fortalecimiento de la participación política de las mujeres y logro de una democracia paritaria
- Fortalecimiento de la institucionalidad a favor de la igualdad y la equidad de género.

El Plan identifica las instituciones y actores clave para el cumplimiento de los objetivos estratégicos y en La Gaceta N° 179 del 17 de setiembre de 2008, la Presidencia de la República, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Trabajo, decretaron la coordinación y ejecución de la PIEG en las instituciones públicas. Esta es una acción clave para que el Estado Costarricense, que se ha comprometido a garantizar y respetar los derechos humanos de las mujeres mediante la ratificación de instrumentos internacionales<sup>28</sup> y la aprobación de legislaciones concretas, implemente medidas específicas para garantizar la dignidad y el ejercicio de los derechos de las mujeres que responden a los mandatos impuestos por dichos instrumentos.

De acuerdo con el Decreto, el INAMU coordinará el proceso de formulación de la política y sus respectivos planes de acción y además, se indica que el Poder Ejecutivo y sus instituciones incluirán en sus planes operativos anuales, las acciones contempladas en los planes de acción de la política, y en lo inmediato, aquellas establecidas en el Primer Plan de Acción 2008-2012 (artículo 6).

La implementación de las acciones relacionadas con la PIEG, serán objeto de seguimiento y atención desde la Defensoría, ya que esta política se constituye en una importante herramienta para el avance de los derechos de las mujeres, la transversalización del género en todos los niveles estatales y por ende, una propuesta jurídicamente sostenible más allá de las administraciones salientes y entrantes.

No obstante, todo lo avanzado está en instrumentos y no en acciones. Es criterio de la Defensoría que una política pública sin el apoyo político del más alto nivel, en este caso, de la Presidencia de la República, se convierte en letra muerta, en papeles con carácter normativo, suscritos, pero no en acciones concretas que posibiliten el verdadero cambio hacia la transversalización de género y el avance de los derechos de las mujeres. Este año, al igual que el año pasado, la

Defensoría señaló que en el discurso del Presidente de la República del primero de mayo en la Asamblea Legislativa, (que es un termómetro de las prioridades gubernamentales) no se menciona la política de equidad y parece que colocó a las mujeres en el sótano de la casa que no termina de construir.

## 2. Comisiones

La Defensoría actualmente mantiene el trabajo en Comisiones como una forma de articulación y fortalecimiento del trabajo; para tal efecto coordina Comisiones como la Comisión de Mujer en los Medios de Comunicación y la Comisión de Reforma a los Derechos Laborales de Maternidad. Participa en la Comisión de Derechos Sexuales y Reproductivos, de Antirretrovirales, Derechos Políticos, De Agenda Legislativa, el Observatorio judicial en violencia de género y en la Mesa de mujeres migrantes y refugiadas y pensiones alimentarias.

## 3- Actividades de capacitación de derechos

La Defensoría de la Mujer, en el ejercicio de sus competencias, recibe todos los años diversos requerimientos de capacitaciones, charlas, conferencias, entrevistas. El presente período no ha sido la excepción; y los temas más requeridos son:

### d. Hostigamiento Sexual

Debido a que la Ley 7476 “Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia”, establece la obligatoriedad de todo patrono o jerarca a prevenir y sancionar las conductas de hostigamiento sexual que se presenten a o interno de los centros de trabajo, constantemente las instituciones solicitan capacitación. Se realizaron charlas en el Instituto Tecnológico de C.R., Ministerio de Educación, Universidad de Costa Rica, Sede Regional de Defensoría en Pérez Zeledón, IFAM e INA.

### e. Acoso Laboral

Este es otro de los temas en que las/los funcionarios/as públicos/as acuden a la Defensoría en busca de capacitación para conocer las manifestaciones que pueden catalogarse como acoso laboral, los mecanismos que pueden poner en práctica y las instancias a las que pueden recurrir en la búsqueda del cese de esta conducta. Se brindó capacitación a personal de la Universidad Estatal a Distancia en el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

<sup>28</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer (Belem do Para), Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), entre otras que se encuentran incorporadas al ordenamiento jurídico costarricense.

**f. Ley de Penalización de la Violencia**

Con motivo de la declaración inconstitucionalidad de los artículos 22 y 25 de la Ley N° “Ley de Penalización de la Violencia” por parte de la Sala Constitucional, se solicitó a la Defensoría la participación en mesas redondas y entrevistas con el fin de analizar la repercusión que tiene dicha declaratoria en el derecho a la mujer a vivir una vida libre de violencia.

Se atendieron solicitudes de la Asamblea Legislativa, Canal 15 y el Programa Desayunos de Radio Universidad.

Derechos de las mujeres trabajadoras, maternidad y discriminación. Hacia una reforma integral

Actualmente la Defensoría lidera un proceso de reforma del Artículo 95 del Código de Trabajo relacionado

con las licencias de maternidad, sobre el cual se ha impartido una Conferencia en el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU).

**g. Mujeres en los medios de comunicación**

En el marco de las celebraciones el 25 de noviembre, Día Internacional de la No Violencia en Contra de las Mujeres, se realizó una campaña con los medios de comunicación para que se promovieran imágenes positivas de la mujer que contribuyan a formar una sociedad más equitativa y sin prejuicios ni estereotipos contrarios a la dignidad e las personas. Se realizó una Conferencia en la Universidad Nacional y entrevistas en Canal 15, Repretel Canal 6 y Canal 7.

# Dirección de Protección Especial

## El derecho a tener derechos

La seguridad humana es una condición que se logra cuando tenemos derecho a tener derechos. Tener derecho implica poderlos exigir, para lo cual deben existir mecanismos de justiciabilidad, a cargo de instituciones de protección de derechos. Afirmamos entonces que: **Solo nos sentimos seguros cuando nuestros derechos son respetados.**

Desde su fundación, la Defensoría de los Habitantes en su condición de institución nacional protectora de derechos humanos, ha velado por el derecho a la Protección Especial que la Constitución Política otorga a las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores. Es el respeto de los principios de igualdad, de justicia y de solidaridad el que justifica el otorgamiento de una protección especial a estos sectores poblacionales, pues sus condiciones biopsicosociales particulares les exponen a situaciones de vulnerabilidad, de ahí la necesidad de reconocer esa protección como un derecho.

Para las personas en situaciones de vulnerabilidad, el derecho a la protección especial se constituye en su derecho a tener derechos. La valía de este derecho depende, por tanto, de que pueda ser exigible. Con tal propósito, se han promulgado diferentes leyes especiales en las que se han dispuesto diferentes medidas para exigir esa protección. Asimismo, conforme ha avanzado el reconocimiento de derechos a otros sectores poblacionales, en particular cuando presentan condiciones que los exponen a situaciones de vulnerabilidad, la protección especial se ha constituido en un instrumento para erradicar esas formas de discriminación contrarias a la dignidad humana.

Sin embargo, persisten barreras actitudinales y valorativas asentadas en patrones culturales y en modelos economicistas excluyentes, que es necesario superar para poder estructurar una sociedad configurada en el ideario de los Derechos Humanos.

## I. Personas Adultas Mayores

Al analizar la situación de las personas adultas mayores respecto a sus ingresos, o a la posibilidad de contar con una vivienda digna, o al disfrute de un descuento tarifario en el transporte público de autobuses, así como al evaluar las acciones del Estado para satisfacer esas necesidades, hacemos referencia al componente económico de la seguridad humana. Desde ese enfoque, es factible observar los faltantes o amenazas relativas a las condiciones y oportunidades de esta población para poder disfrutar progresivamente de sus derechos económicos y sociales, de conformidad con el cambio de paradigma requerido para el mejoramiento de su calidad de vida, y en respeto a su dignidad humana.

La interrelación del concepto de seguridad humana con la agenda de derechos humanos, en el período que cubre este informe pone de manifiesto la necesidad de destacar la celebración del **X Aniversario de la Declaratoria del Año Internacional de la Personas de Edad**, cuyo lema “*una sociedad para todas las edades*”, señala la naturaleza multidimensional, multisectorial y multigeneracional del envejecimiento, el cual es coincidente con el criterio integrador de la seguridad humana, igualmente promovido por la Organización de Naciones Unidas. Así pues, valga recordar, que en consonancia con esta declaración, en nuestro país en el año 1999 se promulgaron importantes legislaciones

específicas en materia de protección especial de la población adulta mayor.<sup>1</sup>

Desde la perspectiva de seguridad humana, en el presente segmento se expone el estado de situación de los derechos reconocidos a las personas adultas mayores propugnados en esas leyes especiales. Con ello, se pretende demostrar que la formulación de políticas integrales de vejez y envejecimiento cimentadas en el cumplimiento de los derechos políticos, civiles, económicos, sociales y culturales establecidos en los pactos internacionales de derechos humanos, contribuye sustancialmente en la construcción de una sociedad más inclusiva y cohesionada intergeneracionalmente, en condiciones de igualdad y sin discriminación, como base esencial para la protección de la seguridad humana.

De este modo, se procede al análisis de algunos elementos de especial relevancia en el plano de la seguridad económica de este grupo etéreo, en total vinculación con las denuncias recibidas en el presente período.

### 1. La inseguridad del derecho a la exoneración en la tarifa de autobús

En el informe del año anterior, como resultado de un exhaustivo análisis alrededor del cumplimiento de la Ley N° 7936 que otorgó el derecho a la exención del pago de la tarifa a las personas adultas mayores en el servicio de autobuses, la Defensoría de los Habitantes señaló la necesidad de llevar a buen término el proceso de sustitución del sistema de tiquetes, dada la urgencia de determinar un mecanismo de control preciso y transparente que respondiera no solo a las necesidades operativas del sector transportista -como un elemento que forma parte importante de la calidad del servicio de transporte público-, sino también a las de la población beneficiaria.

Se delineó, además, el marco normativo y administrativo de aplicación de la Ley de cita, a partir de las reformas verificadas que, sin lugar a dudas, establece que las personas adultas mayores solo requieren del uso de la cédula de identidad o cédula de residencia, para ejercer el derecho a la tarifa preferencial.

En ese sentido, urgió al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), al Consejo de Transporte Público (CTP) y al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) para el abordaje inmediato de la acción impulsada por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) de suspender la emisión de tiquetes y, por ende, la modificación del sistema de control vigente. Se recomendó, en consecuencia, que en los contratos de concesión se incluyera el cumplimiento de esta ley como uno de los requisitos y condiciones operativas para la explotación del servicio de transporte público de autobuses.

No obstante, a la fecha ha sido de conocimiento público el retroceso promovido directamente por esas mismas autoridades, responsables de brindar la seguridad del ejercicio de este derecho, **al pactar la continuación del sistema de tiquetes como mecanismo de control hasta el mes de septiembre del año 2010**, en franca contradicción con los avances reportados para la puesta en marcha de un sistema electrónico. Método que ya disponía de los parámetros técnicos para su funcionamiento, definidos por el CTP y la ARESEP, y que se encontraban bajo el estudio del sector transportista para su posterior oficialización.

Así las cosas, al cumplirse una década de la vigencia de la Ley N° 7936, la Defensoría de los Habitantes observa con preocupación que, por lo visto, **se necesitan mucho más de ocho años de uso del sistema de tiquetes para que el Estado admita que con ese mecanismo simplemente se perpetúa el espectro de agravio hacia las personas adultas mayores usuarias del transporte público y la violación sistemática de un derecho reconocido, pero cuyo respeto el Estado se niega a exigir.**

Entendida la Defensoría de los Habitantes, de que el Estado debe garantizar los niveles esenciales del cumplimiento de los derechos, al igual que la seguridad humana supone que las condiciones y oportunidades logradas para el mejor disfrute de los derechos no pueden ser modificadas en perjuicio de los márgenes de protección alcanzados, exhortó al Consejo de Transporte Público y al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, para la adopción de las medidas correspondientes a fin de proteger las condiciones actuales del ejercicio de ese derecho mediante el uso de un mecanismo de control que, así lo permita, sin perjuicio del sistema elegible.

Sin embargo, el CTP argumenta<sup>2</sup> que un nuevo mecanismo de control para la tarifa diferenciada en favor de

<sup>1</sup> Ley N° 7935, Ley Integral de para la Persona Adulta Mayor, Ley N° 7936 Reforma del Artículo 33 de la Ley Reguladora de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores N° 3503 y Ley N° 7950 sobre reforma a la ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda N° 7052.

<sup>2</sup> El 17 de abril del 2009 el Director del Consejo de Transporte Público se apersonó a la Defensoría de los Habitantes a rendir

la población adulta mayor debe insertarse dentro del Modelo de Sistema Inteligente de Transportes mediante el diseño de una tarjeta electrónica, indistintamente de si es prepago o solo credencial, ya que de otra forma se distorsiona el sistema concebido para la modernización del transporte colectivo por autobús. Además, **que la actual Administración Gubernamental impulsará la credencial de adulto/a mayor a un año plazo** y el resto de la población usuaria de servicio de transporte en la Gran Área Metropolitana, contará con la tarjeta respectiva al cabo de dos años. Al respecto, el CONAPAM reiteró su posición en contra del uso de una credencial accesoria a la cédula de identidad para que se ejerza este derecho. Y, vale agregar, que la CCSS decidió prolongar el sistema de tiquetes mientras se instala el cobro electrónico.

Conforme con lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes reafirma el criterio de que **las actuaciones descritas son fiel reflejo de la descoordinación y desarticulación del sector gubernamental, legítimamente llamado a unificar las decisiones respectivas para brindar una respuesta estatal con el fin de hacer efectiva la seguridad de este derecho a la población adulta mayor**, ante la ausencia de una verdadera política integral de vejez y envejecimiento.

Como suele suceder ante la desidia y la negligencia administrativa, el asunto fue elevado a la Sala Constitucional, para que fuera esta la que decidiera, mientras los demás se lavan las manos. Así las cosas, el 25 de mayo del 2009, fue divulgado públicamente que la Sala ordenaba a los jefes del MOPT y de la CCSS **eliminar el requisito de tiquetes y permitir que las personas adultas mayores viajen gratis en autobús con la sola presentación de su cédula de identidad**<sup>3</sup>.

La Defensoría fue cauta en promover esa alternativa, pues la medida aunque posiciona el derecho, no protege a las personas, quienes continúan expuestas a los reiterados maltratos por parte de los choferes y transportistas. Ahora más que antes **los dejan con la mano extendida haciéndole señas a los buses**, que no les pararán pues no tienen ni siquiera un tiquete que mostrar. Ciertamente hemos denunciado que el sistema de tiquetes era una alcahuetería para los transportistas pues son ellos los que necesitan controlar a sus choferes, para que no les roben pasajes; pero también somos conscientes de que sin un sistema de control de pasajes, serán las personas adultas mayores las que sufrirán los maltratos.

cuentas sobre la situación del sistema de tiquetes. A la reunión también fue citada la Presidenta Ejecutiva del CONAPAM.

3 Corresponde al expediente 09-005628-007-CO.

Aunque han sido numerosas las quejas recibidas durante todos estos años, **no se conoce un solo caso en que el Consejo de Transporte Público haya iniciado la cancelación de una concesión de ruta de autobuses por maltratos a las personas adultas mayores**, pese a que inclusive los mismos choferes han acusado a los transportistas de obligarlos a no recibir tiquetes o no pararle a estas personas. En adelante así deberá de procederse.

## 2. Un régimen de pensiones que no garantiza la seguridad de ingresos en la vejez

Los salarios, las cotizaciones para la seguridad social y las transferencias familiares, son fuentes de ingresos que nutren el sistema proveedor de la seguridad económica de la población. En el marco del sistema de seguridad social destaca el régimen no contributivo de pensiones, pues constituye una medida distributiva de ingresos para aquellas personas adultas mayores que por diferentes circunstancias no lograron cotizar al sistema de pensiones, no cuentan con un trabajo como generador de remuneraciones y no tienen posibilidad de recibir ingresos de otras fuentes.

Desde el enfoque de seguridad humana, el Régimen No Contributivo de Pensiones (RNC) permite responder a la amenaza de la pobreza que enfrentan algunos grupos de la población. En la Administración actual, se ha privilegiado a las personas adultas mayores en situación de pobreza y de pobreza extrema, como grupo de atención prioritaria dentro del programa para la satisfacción de sus necesidades básicas.

Con esa finalidad, la CCSS amplió la cobertura del RNC, tanto en lo que se refiere al monto como a la cantidad de personas beneficiadas. Al pasado mes de febrero se habían decretado tres incrementos para totalizar un monto de ₡66.125.00 colones mensuales; y, en cuanto la cobertura, se había abarcado a un 18% de la población adulta mayor.

Ahora bien, según los datos arrojados por el **I Informe Estado de Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica**<sup>4</sup>, el Régimen No Contributivo cubre alrededor de 100,000 personas, de las cuales un 55% son adultas mayores. Dentro de este grupo étnico, 71.000 personas no cuentan con ingresos autónomos, cerca de 20,000 son pobres, se desconoce la situación para algo más de 10.000 y aproximadamente 6.000 personas adultas mayores pobres solo recibe transferencias

4 El I Informe Estado de Situación de la Persona Adulta Mayor en Costa Rica, es un Proyecto de la Universidad de Costa Rica en forma conjunta del Centro Centroamericano de Población, la Escuela de Nutrición y el Programa Integral para la Persona Adulta Mayor de la Vicerrectoría de Acción Social, con la colaboración del CONAPAM, 2008.

distintas al RNC. Asimismo, la participación laboral y los ingresos de quienes se benefician del Régimen es limitada, ya que menos del 10% de la población adulta mayor se encuentra activa laboralmente. Sin embargo, aquellas personas que logran trabajar o recibir otros ingresos, además de la ayuda estatal, reducen su riesgo de pobreza significativamente. De igual modo, más de la mitad de los beneficiados aporta menos del 50% de ingreso familiar, pero el riesgo de pobreza del hogar aumenta dada la dependencia de esa transferencia.

En otras palabras, **la situación de pobreza que vive un amplio sector de la poblacional adulta mayor no puede erradicarse con un aumento en la cobertura de las pensiones del régimen no contributivo**. Aunque el aumento del monto ha sido justo y necesario es insuficiente para garantizarles un ingreso seguro, dada la vulnerabilidad de sus condiciones socioeconómicas, siendo necesario complementarlo con otros componentes de protección social. Cabe adicionar que las prestaciones de este sistema son de carácter transitorio y están sujetas a revisión con el fin comprobar el estado de necesidad socioeconómica, que se determina según el ingreso per cápita del núcleo familiar del beneficiario.

En procura de evaluar la efectividad de estos programas, la Defensoría de los Habitantes ha puesto especial énfasis al seguimiento de la política de la actual gestión del RNC, emitiendo diversas recomendaciones a la CCSS tendientes a introducir cambios estructurales y prestacionales para garantizar el acceso y permanencia de las y los beneficiarios en el programa, así como para evaluar las áreas de gestión y el fortalecimiento integral del Régimen, de conformidad con el objetivo de su creación de dar protección a la población en desamparo económico.

De este modo, se han recibido diversos informes de cumplimiento, entre los que merece destacar aquellos correspondientes a la revisión de casos concretos en cuyo trámite se ha lesionado el derecho de acceso al RNC de las personas interesadas, debido a la descoordinación entre algunas unidades de gestión y la Comisión Nacional de Apelaciones, sobretudo en cuanto a la realización de los estudios socioeconómicos mediante los cuales se determina el estado de necesidad de las personas solicitantes.<sup>5</sup>

En ese contexto, sobresale la propuesta del **“Plan de Mejoramiento Integral de la Gerencia de Pensiones”**, con el cual se pretende elevar la calidad de los servicios, un mayor acercamiento hacia los/as usuario/as e incrementar los tiempos de respuesta en el quehacer de la gerencia. En relación con la cobertura prestacional, se propone el otorgamiento del beneficio al 90% de las personas adultas mayores en condición de necesidad económica. Como objetivo destacan la desconcentración de los servicios de la Gerencia de Pensiones, para lo cual se creará la Sucursal Central de San José como parte operativa, mientras que la Gerencia de Pensiones será la rectora del proceso en el ámbito nacional; y la institucionalización de la Comisión de Apelaciones, la que contará con su propia estructura operativa para agilizar los recursos interpuestos por las y los petentes del beneficio, entre otras funciones de índole legal.

Es importante reconocer el avance en cuanto a cobertura y calidad de las prestaciones, propuestas por la actual gestión de pensiones de la CCSS.

La efectividad y sostenibilidad de las propuestas dependerá de la constancia y el seguimiento que se de a los cambios estructurales mediante las cuales se pretende agilizar y garantizar el otorgamiento de pensiones, en particular las del RNC.

De igual modo, será la casuística que ingresa a la Defensoría la que indicará el cambio en el sentimiento de inseguridad externado por las personas adultas mayores respecto a la respuesta estatal ofrecida y la desconfianza manifiesta en el funcionamiento del sistema de pensiones.

### 3. Distinguir la condición de persona adulta mayor sola para asegurar la posibilidad de obtener un bono de vivienda

Determinar la condición de persona adulta mayor sola, o sea que no tenga núcleo familiar inmediato y que se encuentre sola, debe constituirse en una meta para el Sistema Financiero de la Vivienda en procura de agilizar los trámites correspondientes para el otorgamiento del bono de vivienda, con el cual se les posibilite detentar la propiedad de un inmueble cuya titularidad y disfrute significa disminuir su estado de inseguridad económica y, por consiguiente, la probabilidad de caer en la inequidad de la pobreza.

La Defensoría de los Habitantes se ha mantenido vigilante de la acción interinstitucional impulsada por el CONAPAM para superar el importante retraso presentado en los últimos dos años en lo que se refiere

<sup>5</sup> Entre tales casos están los correspondientes a los Expedientes N° 22359-22-2006, N° 0916-2007 y N° 3478-2007.

a certificar la condición de persona adulta mayor sola, de quienes así se lo han solicitado para cumplir con los requisitos solicitados para la tramitación del bono de vivienda.

Valga recordar que en el año 2007, el CONAPAM empezó a registrar un retraso en el trámite de 1022 solicitudes, debido al faltante de profesionales en Trabajo Social para realizar los estudios que permitirían determinar la condición socioeconómica de las y los petentes. Para superar la dilación acumulada, el CONAPAM recurrió a una contratación externa de servicios profesionales con fondos provenientes de la Ley 7972 y a un aumento en su presupuesto ordinario.

Sin embargo, a septiembre del 2008, el CONAPAM había recibido un total de 2159 solicitudes, de las cuales solo 499 habían sido tramitadas, ante lo cual coordinó acciones con la Universidad de Costa Rica y con la Rectoría del Sector Social y Lucha Contra la Pobreza, siendo hasta febrero de 2009 que se logró aprobar la nueva contratación de servicios con la Universidad de Costa Rica para la atención de las 400 solicitudes pendientes del año 2008.

Finalmente, en el trámite de las solicitudes que se han presentado a partir de enero de 2009, se aplicará el Decreto N° 34961-MP<sup>6</sup>, que dispone que el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, deberá realizar los estudios socioeconómicos y remitirlos posteriormente al CONAPAM para la debida calificación, según el mandato legal establecido en la Ley N° 8534<sup>7</sup>.

En consecuencia, corresponde reconocer el empeño demostrado para articular una estrategia interinstitucional e intersectorial conducente a la definición de una fórmula sustentada en disposiciones de carácter reglamentario, en salvaguarda del reconocimiento de la condición de persona adulta mayor sola para optar en condiciones más favorables a un bono de la vivienda. Al mismo tiempo, la actuación desplegada es clara y precisa al impulsar la ineludible reforma del artículo único de la Ley N° 8534 para garantizar la implementación del mecanismo acordado.

La Defensoría de los Habitantes considera que el CONAPAM y el Sector Vivienda deben realizar un estudio integral del proceso llevado a cabo desde la introducción de la primera reforma a la Ley del Sistema Financiero de la Vivienda, de modo que permita identificar con claridad el mecanismo requerido y así ela-

borar la propuesta de reforma del artículo único de la Ley N° 8534.8

Pero sobre todo, no deben obviarse la inseguridad causada por el retraso en la emisión de las certificaciones, la afectación particular en cada caso concreto, no sólo en términos de la dilación, sino de las expectativas de las personas solicitantes de un bono de vivienda, en detrimento de los derechos fundamentales de esta población.

#### 4. Instituciones “abandónicas” y personas en situación de abandono social

En el informe anual antepasado, se señaló que los hospitales San Juan de Dios, San Francisco de Asís y el Hospital Nacional de Geriátrica solicitaron nuestra intervención para poder ubicar a las y los pacientes que deben permanecer internados más allá del tiempo necesario, sea porque sus parientes los dejaron ahí abandonados, o porque ya lo estaban, independientemente de su edad, sexo, nacionalidad, posición social, condición de discapacidad, enfermedades, o cualquier otra condición.

La situación de riesgo en la que se encuentran esas personas irremediablemente las conduce a una situación de abandono social, ante la falta de una respuesta interinstitucional, desde la cual las entidades estatales asuman el deber de protección de derechos, proponiendo, desarrollando, planificando y ejecutando acciones específicas tendentes a garantizarle a esas personas el derecho a vivir su vida con dignidad.

Dentro de la investigación realizada, se incluyó el seguimiento de la labor del Foro Intersectorial “Construyendo Política de Concertación Social para el Abordaje de Personas en Condición de Abandono Social”, impulsado por el Servicio de Trabajo Social de la CCSS y derivado de las soluciones que se habían procurado a la problemática en forma interdepartamental a lo interno de la misma CCSS.

Cabe destacar, que las altas autoridades de la CCSS sólo se refirieron a las acciones de las oficinas de Trabajo Social, sin identificar acciones concretas de parte de las Gerencias Médica ni Administrativa, siendo estas últimas las que tienen mayor margen de decisión. Por el contrario, las acciones de las oficinas de Trabajo Social son las que motivaron la apertura de esta investigación, pues aunque esas autoridades las presionan para que reubiquen a las y los pacientes en situación de abandono social, no promueven

<sup>6</sup> Publicado en La Gaceta N° 248 del 23 de diciembre de 2008

<sup>7</sup> Corresponde a la Ley de Reforma del artículo 59 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

<sup>8</sup> Corresponde al Expediente N° 13245-2007-SI.



soluciones concertadas con las autoridades de otras instituciones competentes.

Asimismo, se informó de la conformación de una Comisión para la Prevención y Atención del Abandono de Población Adulta con Discapacidad y Adulta Mayor, bajo la coordinación del Viceministerio de Desarrollo Social, la que -como su nombre lo indica- dejó de lado a la población en situación de abandono con edades entre los 18 y los 65 años. Es aún más preocupante, que en el decreto de constitución no se señalaron funciones específicas para cada institución, lo que fácilmente podría devenir en una evasión de la responsabilidad, pues no se ha disgregado la cuota que le corresponde a cada una según sus competencias.

Finalmente, se concluyó que conforme a sus competencias legales, tanto el IMAS y el IAFA, como el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, conjuntamente con otras instituciones como la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud, deben impulsar y promover la creación, el apoyo y el fortalecimiento de establecimientos para personas en situación de abandono, donde se les brinde protección, seguridad y atención integral conforme a las condiciones biopsicosociales que caracterizan su estado.

Además, el Estado, como contraparte, en compensación por la delegación de responsabilidades debe brindarle, a las Organizaciones de la Sociedad Civil, financiamiento para garantizar el buen funcionamiento y la calidad de los servicios brindados a la población beneficiaria.

Sin embargo, existe un vacío normativo en materia de protección para las personas mayores de 18 años y menores de 65 años cuya situación socioeconómica y de salud (enfermedad, drogadicción o accidente), las somete a un estado de abandono social. Tampoco existe una única institución pública que sea la responsable de proteger los derechos de estas personas, ni albergues permanentes para los casos de personas en ese rango de edad con dependencia en actividades de la vida diaria. Pero el Estado no puede evadir la responsabilidad de garantizarle sus derechos a esta población. Es necesario acercar otros actores sociales públicos encargados de definir las políticas de atención a este sector de población, por ejemplo, el Consejo Nacional de la Persona Joven.

Por derivación, se recomendó a la Ministra de Salud en su condición de Rectora del Sector Social y de Lucha contra la Pobreza que impulse y promueva acciones interinstitucionales e intersectoriales tendentes

a la creación, el apoyo y el fortalecimiento de establecimientos para personas en situación de abandono social, de 18 años y más, donde se les brinde protección, seguridad y atención integral conforme a las condiciones biopsicosociales que caracterizan su estado<sup>9</sup>. Y que retome y revise la iniciativa denominada: “**Comisión para la Prevención y Atención del Abandono de Población Adulta con Discapacidad y Adulta Mayor**”, constituida y coordinada por el Viceministerio de Desarrollo Social bajo la anterior Rectoría del Sector Social a cargo del MIVAH.

A la fecha, como respuesta al seguimiento dado a las anteriores recomendaciones, la Rectoría Social y de Lucha contra la Pobreza indicó que en el marco de la Comisión no se logró una propuesta consensuada, por lo que optaron por no continuar con su accionar y que en lo inmediato van a fortalecer las estrategias para destinar recursos a las organizaciones de bienestar social prestadoras de servicios. A la vez, los Viceministerios de Desarrollo Social y de Salud realizarán un Foro que produzca los insumos necesarios para un plan de acción interinstitucional e intersectorial para una respuesta acorde a la situación.

No obstante, la Defensoría de los Habitantes considera que la actuación de las instituciones competentes para el abordaje y atención de las personas en situación de abandono social, deja de lado el hecho de que las personas se encuentran en esa situación debido a la violación sistemática de sus derechos humanos, particularmente el derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación, a los beneficios de la cultura, y a la protección especial, tal y como lo establece el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”<sup>10</sup>. Por consiguiente, el abandono social es una muestra inequívoca de las situaciones que se desencadenan cuando el Estado es indiferente y poco diligente para garantizar las condiciones de seguridad humana a los diferentes grupos específicos que conforman la sociedad.

<sup>9</sup> Corresponde al expediente 21738-2006-IO, resuelto mediante Informe Final oficio N° 11734-2008-DHR del 13 de noviembre del 2008.

<sup>10</sup> Suscrito por la Asamblea General de la OEA, San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1998 y ratificado por Costa Rica mediante Ley N° 7907, del 3 de septiembre de 1999.

## II. Personas con Discapacidad

Nuestro país ha promulgado diversas leyes y adoptado varios tratados internacionales con el propósito de reconocer y reforzar los derechos humanos de las personas con discapacidad, tanto los que comparten con los demás miembros de la sociedad como aquellos que son propios de su condición. Sin embargo, aún falta mucho camino por recorrer para garantizarles, realmente, una sociedad inclusiva, donde se les provea una seguridad sustentada en la satisfacción de sus necesidades.

Así las cosas, la inseguridad pública y otras situaciones adversas que enfrenta la población con discapacidad deben comprenderse como una auténtica forma de violencia, que experimentan producto de actitudes sociales marcadas por los prejuicios y los estereotipos.

La exclusión social a las que se ven sometidas las personas con discapacidad tiene muchas facetas, entre las cuales se puede mencionar las dificultades de trasladarse libremente por el entorno físico, sin obstáculos impuestos por el diseño arquitectónico o la segregación de personas por el simple hecho de contar con un trastorno mental.

A continuación se describirá una serie de denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes que han sido relevantes y que reflejan el estado de situación de los derechos humanos de las personas con discapacidad.

### 1. La inclusión de las Normas de Accesibilidad en el Manual de Revisión Técnica de Vehículos: El logro de la persistencia

En el informe anual del período anterior, la Defensoría de los Habitantes indicó que se había recomendado al Ministerio de Obras Públicas y Transporte: *“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 garantizar la accesibilidad y adecuación a las necesidades de las personas con discapacidad.”*

Luego de persistentes gestiones ante el **Consejo de Transporte Público** para que “entendiera” que era esa entidad a la que le correspondía modificar el manual y no a RITEVE, a finales de septiembre del 2008, el Director de ese Consejo informó que el Manual había sido aprobado el día 25 de ese mes<sup>11</sup> y que entraría en vigencia a partir del 1° de enero de 2009.

Propiamente, en el artículo 32.3 del Manual es donde se estipulan las especificaciones técnicas relativas al transporte público remunerado de personas, entre las que se destacan *“que posean rampa ó elevador para el abordaje o desabordaje de pasajeros, en funcionamiento y espacio interno para la colocación de sillas de ruedas, según lo que haya dispuesto por el Consejo de Transporte Público”*. Esto significa que **ahora Riteve sí puede y debe verificar que las unidades de transporte público dispongan de asientos preferenciales para las personas con discapacidad.**

Asimismo, el artículo 33 del Manual establece como defecto grave no poseer rampa ó elevador para el abordaje o desabordaje de pasajeros o bien, teniendo que se encuentre averiado, el no contar con espacio interno para sillas de ruedas, no contar con sistema para la inmovilización de sillas de ruedas o con cinturones de seguridad para los ocupantes en sillas de ruedas.

Sin duda es un avance la inclusión de algunas normas técnicas sobre accesibilidad contempladas en la Ley N° 7600 y en su Reglamento; sin embargo, no se incorporaron todas las medidas establecidas en el artículo 165 del Reglamento de la Ley N° 7600, como el ancho de las puertas, la altura del primer escalón y la estructura del piso que permita el fácil acceso de una persona en silla de ruedas. Tales requisitos son importantes para garantizar el efectivo ingreso y descenso de las personas con discapacidad, personas adultas mayores, mujeres embarazadas, entre otras.

El acceso efectivo de las personas con discapacidad al transporte público incide notablemente en su condición de seguridad humana, en los términos en que la Defensoría de los Habitantes lo ha conceptualizado, pues si estas personas no pueden hacer uso del transporte público, tendrán serias dificultades para el ejercicio de derechos fundamentales como la salud y la educación, entre otros, porque no podrán llegar a los lugares en los cuales se ofrecen esos servicios.

Tómese en cuenta que un alto porcentaje de personas con discapacidad se encuentran bajo de la línea de la pobreza y que el transporte colectivo público se constituye en el medio más barato para su movilización. Otras opciones como el servicio de taxi representan una erogación que no siempre pueden cubrir.

<sup>11</sup> Vehículos en Estaciones fue aprobado en la sesión 69-2008, del 25 de septiembre del 2008, de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, y fue publicado en diario oficial La Gaceta del 19 de diciembre de 2008.

<sup>11</sup> El Manual de Procedimientos para la Revisión Técnica de

## 2. Mejoramiento de la atención médica brindada a las Personas con Parálisis Cerebral

La atención médica que reciben las personas con discapacidad debe adaptarse a sus necesidades, a efecto de que logren el mejor estado de salud. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes realizó en el 2008, una investigación sobre la atención que recibió una persona con secuelas de parálisis cerebral en el Hospital San Juan de Dios. Producto de dicha investigación, se giró la recomendación a la Caja Costarricense de Seguro Social de elaborar un protocolo para la atención de las personas con secuelas de parálisis cerebral<sup>12</sup>.

En acatamiento de la recomendación vertida, la Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social trasladó el asunto al Área de Atención Integral de las Personas, con el fin de iniciar las acciones correspondientes para crear un protocolo con las características mencionadas<sup>13</sup>.

Posteriormente, se le solicitó a la Gerencia aludida que informara sobre el proceso de elaboración del Protocolo para la Atención de las Personas con Discapacidad, a cargo del Área de Atención Integral a las Personas. La Gerencia Médica respondió que se había recopilado información sobre el tema en el Hospital San Juan de Dios, Hospital Nacional de Niños y el Centro Nacional de Rehabilitación. De igual modo, se entrevistó a especialistas que directamente o indirectamente brindan servicios a personas con parálisis cerebral. Finalmente, se indicó que se había planificado las actividades destinadas a contar con el Protocolo.

En el mes de febrero de 2009, la Jefatura del Área de Atención Integral para las Personas comunicó a esta Defensoría, que había terminado la etapa de recopilación sistemática de bibliografía y que se estaba en el proceso de construcción de un borrador o guía preliminar. La Defensoría de los Habitantes continuará en el seguimiento de la recomendación formulada a la Caja Costarricense de Seguro Social, en procura de su efectivo acatamiento.

## 3. La emergencia de las Personas con Discapacidad en Situaciones de Emergencia

A propósito de la tramitación de una denuncia<sup>14</sup> por falta de accesibilidad al espacio físico a la Clínica Marcial Fallas, la Defensoría de los Habitantes tuvo la oportunidad de abordar el tema de las situaciones de emergencia en las que se pueden encontrar las personas con discapacidad. La denuncia en cuestión versó, entre otras cosas, sobre el peligro que enfrentan las y los miembros de ese sector de la población cuando se encuentran en edificios que no cuentan con facilidades de evacuación segura y cómoda.

Durante una inspección realizada por esta Defensoría a la Clínica Marcial Fallas se constató, que la primera planta se encuentra en una especie de sótano, la cual carece de salidas de emergencia, debiendo subir al segundo piso para poder salir del edificio. O sea, que las personas con discapacidad tendrían mayores dificultades para salir de la Clínica en caso de algún percance, quedando expuesta su integridad a situaciones de inseguridad. Es por ello que la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad ha llamado la atención de los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, a efecto de que tomen las medidas correspondientes para garantizar la seguridad de las personas con discapacidad en caso de estado de emergencia humanitaria y desastres naturales<sup>15</sup>.

La anterior reflexión debe enmarcarse dentro del contexto costarricense, caracterizado por sufrir desastres naturales frecuentes, como sismos, inundaciones, derrumbes y huracanes, entre otros. Por ende, deben tomarse las medidas necesarias para incluir el tema de la discapacidad en los planes de atención de emergencias. Precisamente, a principios del 2009 Costa Rica se enfrentó a un terremoto que azotó varios cantones, concentrándose sus efectos principales en Poás de Alajuela y del cual muchas personas no han logrado superar la condición de damnificados, pues la pobreza y otros factores de exclusión se los impide, máxime cuando el Estado ha ofrecido soluciones, pero **exigiendo requisitos burocráticos desalentadores y sin tomar en cuenta el trauma social y personal vivido.**

<sup>14</sup> Tramitada bajo expediente N° 14857-2008-SI.

<sup>15</sup> El artículo 11 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad señala: "Los Estados Partes adoptarán, en virtud de las responsabilidades que les corresponden con arreglo al derecho internacional, y en concreto el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, todas las medidas posibles para garantizar la seguridad y la protección de las personas con discapacidad en situaciones de riesgo, incluidas situaciones de conflicto armado, emergencias humanitarias y desastres naturales"

<sup>12</sup> La recomendación que se consignó en el informe anual 2007-2008.

<sup>13</sup> Oficio N° 30702-5-A del 8 de julio de 2008, suscrito por la Dra. Rosa Climent, Directora Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Es ineludible la atención diferenciada por cuanto las personas con discapacidad tienen necesidades específicas para su movilización, que de no tomarse en consideración, atentan contra la seguridad, corriendo peligro su vida o su integridad física.

#### 4. La inseguridad de la orilla de la calle: ¿Y las aceras accesibles?

Entre las quejas recibidas por violaciones al derecho de acceso a los espacios públicos, figura la de un habitante que denunció los problemas que se le presentan para movilizarse por el sector de Cucubres de Desamparados, debido a la ausencia de aceras o por su mal estado<sup>16</sup>. Su caso solo es un ejemplo, pues tanto ante esta Defensoría como ante la Sala Constitucional son frecuentes las quejas, que presentan muchos habitantes con discapacidad, por las dificultades y peligros que deben enfrentar cuando necesitan “salir a la calle” y para transitar deben hacerlo por la orilla de la carretera porque o no hay aceras o son inaccesibles.

Como es sabido, el artículo 75 del Código Municipal dispone que **es obligación de los propietarios y poseedores “construir las aceras frente a sus propiedades y darle mantenimiento”**. Es importante agregar que como el habitante presenta discapacidad, la ausencia o el mal estado de las aceras dificultan aún más su derecho de libre tránsito. Este estado de cosas debe superarse, pues aunque los centros urbanos se hayan diseñado y construido sin contemplar las necesidades de movilización de todos los sectores de la población, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad, deben adecuarse a las condiciones y necesidades de todas las personas.

Con ese ánimo e intención, se han adoptado diferentes instrumentos jurídicos internacionales que establecen la obligación de los Estados de adaptar el espacio físico, el cual obviamente abarca las aceras, a las necesidades de las personas con discapacidad. Entre tales instrumentos están la Convención Americana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

De ahí la importancia de que las municipalidades de todo el país incluyan dentro de su planificación la adopción de medidas de inspección, para garantizar que las y los vecinos del cantón no sólo construyan sus respectivas aceras, sino que cumplan con las especificaciones técnicas de accesibilidad.

#### 5. Los riesgos del retorno a casa: Los procesos forzados de desinstitucionalización psiquiátrica

Según la concepción tradicional, las personas con trastornos mentales son individuos que no pueden vivir con el resto de la población; por lo tanto, deben permanecer aislados en centros hospitalarios donde reciban atención psiquiátrica, para que no causen problemas. Pero, paulatinamente, después de muchos años de encierro, esa percepción ha ido cambiando y se ha llegado a la conclusión de que para muchos pacientes sus núcleos familiares son el mejor ambiente para su recuperación, obviamente acompañado de tratamientos adecuados.

Sin embargo, el proceso de reinserción familiar de las y los pacientes que han residido durante muchos años en hospitales, requiere de especial cuidado y de un seguimiento cercano de parte del personal de salud de los hospitales psiquiátricos.

En ese sentido, la Defensoría tramitó una denuncia concerniente a las condiciones en las que se trató de reinsertar en su familia originaria a una persona que estuvo internada durante muchas décadas en el Hospital Nacional Psiquiátrico. El caso tiene matices desgarradores pues, sin pretender sobredimensionarlo, es una tragedia que una persona haya estado internada durante 43 años innecesariamente, aún con base en los criterios de la época de su ingreso –según así lo manifestó el Dr. Mariano Vargas, funcionario de ese centro de salud, en una reunión llevada a cabo en esta Defensoría-.

Es cierto que la Defensoría de los Habitantes está a favor de los procesos de desinstitucionalización de pacientes del Hospital Psiquiátrico, pues esa institución no es un asilo en el que las personas deban residir en forma permanente; es un hospital en el que las estancias deben extenderse solo lo estrictamente necesario conforme al tipo de enfermedad que presentan las y los pacientes; pero el internamiento prolongado creó lazos de dependencia institucional y devino en el desarraigo familiar de muchos pacientes que, ahora, no pueden sencillamente ser devueltos a unos parientes desconocidos para ellos y que los desconocen. Si se trata de hablar de responsabilidades, **el Estado debe asumir la fuerte cuota de responsabilidad por haber propiciado tal tipo de medidas coercitivas.**

El proceso de desinstitucionalización debe ser garante, en primera instancia, de la protección de los derechos del o la paciente. En procura de esto es necesario que, de previo, se analice el historial biopsicosocial del paciente y de la familia, así como las condiciones socioeconómicas de ésta, a efecto de valorar los ajustes

<sup>16</sup> Corresponde al Expediente N° 23281-2008-SI.

que requiera la familia, que van desde los servicios de apoyo hasta crear actitudes favorables para la incorporación de la persona con trastornos mentales; y, **en caso de que se determine que no reúne las condiciones se debe buscar una tercera opción, para no exponer a la persona a situaciones de riesgo social.**

No pretende la Defensoría de los Habitantes eximir de responsabilidad a las familias de las personas con trastornos mentales, pero cuando carecen de las condiciones y aptitudes necesarias para atenderlas en su seno y son reubicados, después de muchos años de institucionalización psiquiátrica, se les expone a situaciones de violencia y riesgo social.

Ante este panorama, la Defensoría de los Habitantes le recomendó al Hospital Nacional Psiquiátrico: *Emitir una guía de procedimientos para regular el proceso de desinstitucionalización de las y los pacientes de larga instancia.*<sup>17</sup>

De hecho, en el ámbito del Derecho Internacional, existen diferentes instrumentos jurídicos que respaldan la política de desinstitucionalización, entre tales se destacan los “Principios de Protección de los Enfermos Mentales y el Mejoramiento de la Salud Mental”, aprobados por la Organización de Naciones Unidas. En el tercero de tales principios se señala que *“toda persona que padezca una enfermedad mental tendrá derecho a vivir y trabajar en la medida de lo posible, en la comunidad”*.

Asimismo, en el nivel nacional, la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad establece que *“todos los miembros de la familia deben contribuir a que la persona con discapacidad desarrolle una vida digna y ejerza plenamente sus derechos y deberes”* (Artículo 11). En el contexto de la norma, una vida digna significa el poder residir, en la medida de lo posible, en su núcleo familiar para que pueda desarrollar sus+ habilidades para la convivencia en sociedad. Es decir, que las personas con trastornos mentales tienen el derecho de vivir y desarrollarse con su familia.

## 6. Una luz en el horizonte: La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

El 7 de agosto de 2008, la Asamblea Legislativa aprobó mediante la Ley N° 8661 la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Este tratado internacional es un valioso instrumento para

incidir positivamente en la calidad de vida de ese colectivo, de manera tal que contribuirá a garantizar las condiciones de seguridad humana, pues amplía el horizonte de los derechos humanos de las personas con discapacidad. A ese respecto, el artículo 1° de la Convención dispone que su propósito es *“promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”*.

Asimismo, la Convención en su artículo 3 enuncia los principios generales que sustentan su aplicación e integración, entre los cuales cabe citar: el respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas, la no discriminación, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, el respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad.

Esta Convención es el último tratado internacional sobre Derechos Humanos adoptado por Naciones Unidas y como tal, trae consigo una serie de innovaciones, destacándose lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 33 que establece que los Estados partes deben nombrar un mecanismo que supervise el cumplimiento de sus preceptos. Agrega esa norma, que cuando se designe el mecanismo, deben considerarse los Principios Relativos a la Condición Jurídica y el Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos. La institución nacional de promoción y defensa de los derechos humanos en Costa Rica es precisamente la Defensoría de los Habitantes, lo cual se desprende de la lectura de los artículos 1 y 2 de la Ley N° 7319.

De conformidad con dicho artículo, las funciones de supervisión del mecanismo nacional consisten en la promoción, protección y monitoreo de la aplicación de la Convención. La primera se refiere a la obligación de divulgarla en el sector público y la sociedad civil. La segunda se relaciona a la tramitación de quejas. La última tiene que ver con los informes periódicos sobre su cumplimiento.

<sup>17</sup> Informe Final con Recomendaciones notificado mediante oficio N° 05571-2008-DHR del 12/06/2008, correspondiente al Expediente 07436-2007-QJ.

### III. Personas Indígenas

En Costa Rica hay ocho pueblos indígenas (Chorotega, Maleku, Huetar, Brunca, Teribe, Guaymí, Cabécar y Bribri) distribuidos en veinticuatro mal llamadas Reservas<sup>18</sup>; cada uno con una identidad cultural manifestada generalmente a través de lenguas autóctonas, medicinas tradicionales, vestuario, artesanías y concepciones espirituales, entre otros rasgos. Según el censo poblacional realizado en el año 2000, en el país hay aproximadamente 63 000 habitantes indígenas, lo cual representa el 1.7% de la población nacional.

Precisamente un dato tan básico como éste es desconocido, no sólo por la mayoría de la sociedad costarricense, sino también por los Poderes y Autoridades Públicas del país, lo cual sin duda alguna, es la principal limitación para que las personas indígenas realicen un ejercicio pleno de sus derechos y, por tanto, puedan gozar de las condiciones de Seguridad Humana.

De la experiencia institucional en la atención de esta población, se pueden extraer algunas situaciones manifestadas por las mismas personas indígenas y que pueden ejemplificar lo anterior:

Los pueblos indígenas viven en niveles de pobreza significativamente más altos que los de la población no indígena; conviene aquí precisar que los pueblos indígenas conceptualizan la pobreza más allá de la carencia de recursos económicos, la relacionan con la falta de acceso a la tierra y a servicios públicos, con la incapacidad de producción de alimentos, y con el daño ambiental.

#### 1. El discriminatorio rezago del Estado: Un irrespeto a los derechos indígenas

La Defensoría ha constatado diferentes acciones y omisiones de parte de las instancias públicas, de las que se derivan lesiones a los derechos de los pueblos y personas indígenas, ocasionando inseguridad humana, en los siguientes aspectos:

- Persiste la inseguridad jurídica y el irrespeto a la legislación vigente en relación con la tenencia de la tierra. El Estado ha incumplido su deber de garantizar a las comunidades indígenas la propiedad sobre los Territorios Indígenas legalmente constituidos y hoy siguen siendo ocupados en un alto porcentaje por población no indígena.

<sup>18</sup> Muchas personas indígenas consideran incorrecto el uso de este término por contener matices peyorativos. Por ello se recomienda la utilización del concepto Territorio.

- Para muchas comunidades indígenas los servicios públicos básicos (agua potable, electricidad, telefonía) son un privilegio inalcanzable. Para un alto porcentaje de la población es común tener que tomar agua de un río, caminar varias horas para llegar hasta el único teléfono público de una comunidad vecina y alumbrarse con candelas. Lamentablemente en algunos círculos persiste la egoísta creencia de que el acceso a tales servicios rompe el statu quo de los pueblos indígenas afectando el mantenimiento y la reproducción de su cultura.<sup>19</sup>
- El modelo estatal de atención en salud hacia los pueblos indígenas es fuertemente criticado por ellos mismos; el acceso es limitado, predomina un modelo de atención tipo urbano y por tanto, carente de la especificidad indígena, irrespetuoso de la medicina tradicional y de las autoridades médicas indígenas y persisten tratos discriminatorios por parte del personal médico y administrativo hacia esta población. La salud como derecho fundamental debe contemplar el entorno donde se desarrolla y las características de la población hacia la que se dirige.
- El respeto y la promoción de la cultura indígena debería encontrar su mayor desarrollo en las aulas, sin embargo, no existe un programa curricular indígena que incluya la enseñanza de las lenguas indígenas ni de la cultura. Además, en aras de ofrecer una educación de mejor calidad, asegurando al menos, equiparar las condiciones del proceso educativo a los niveles de los demás centros educativos del país, respetando siempre la identidad cultural, el Ministerio de Educación Pública enfrenta grandes desafíos: mejorar y ampliar la infraestructura y los servicios básicos de los centros educativos, brindar de forma efectiva el servicio de comedores escolares, asegurar el transporte para escolares, crear albergues de estudio para la población de comunidades alejadas, garantizar el acceso a las becas escolares, establecer programas de educación para personas adultas indígenas y facilitar el acceso a la educación superior. Asimismo y en atención al Decreto que crea el Subsistema de Educación Indígena, el cual se encuentra vigente desde 1993, es primordial fortalecer el proceso de capacitación de las y los docentes que laboran en territorios indígenas y promover la profesionalización de las personas indígenas.
- Los programas de vivienda diseñados y ejecutados sin la participación indígena no han

<sup>19</sup> Corresponde al expediente 22103-22-2006.

sido del todo satisfactorios; asimismo, resulta no solo inconcebible sino a todas luces ilegal que las instituciones públicas encargadas de la asignación de bonos de vivienda, no estén fiscalizando adecuadamente la entrega de estos, permitiendo la asignación de dichos beneficios a personas no indígenas dentro de los territorios<sup>20</sup>. Es primordial entonces, el impulso de proyectos coordinados con las comunidades indígenas en los que se tome en cuenta las tradiciones arquitectónicas propias y las necesidades específicas que suplen las viviendas indígenas tradicionales.

- Poco interés y atención han prestado las autoridades públicas a los diversos sistemas tradicionales de producción y desarrollo agrícola, por lo que es común conocer sobre las dificultades que enfrentan las personas y organizaciones indígenas para producir y comercializar sus productos. Ello acentuado por las habituales condiciones deplorables de la infraestructura vial que comunica a los territorios con los centros poblacionales.
- Siendo la Justicia más que un servicio público, un derecho en sí y ante las serias deficiencias actuales, resulta necesario que el Poder Judicial garantice el acceso efectivo de las personas indígenas. Ello incluye contar con un número adecuado y calificado de intérpretes de lenguas indígenas para todas las etapas procesales, personal capacitado, formas de organización y prestación del servicio adecuada a las características de estas comunidades y, el acceso a criterios sociológicos y antropológicos que permitan considerar sus particularidades culturales, al momento de impartir Justicia.

Lo anterior permite concluir, sin mayor análisis, que el modelo de atención a los pueblos indígenas que se aplica aún no es el adecuado. El gobierno central, los gobiernos locales así como las instituciones autónomas no han reconocido la verdadera realidad en la que viven las personas indígenas en Costa Rica, quienes no son una estadística para índices económicos o para reportes a organismos internacionales, sino sujetos titulares de derechos que demandan su observancia, respeto y garantía.

El ex relator de la Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas, profesor Rodolfo Stavenhagen considera<sup>21</sup>

<sup>20</sup> La Dirección de Protección Especial ha recibido en lo que va del año, varias denuncias relacionadas con este particular y actualmente se encuentran en etapa de investigación.

<sup>21</sup> En: Stavenhagen, Rodolfo; "Los Pueblos Indígenas y sus

que una clave para entender el impacto limitado que han tenido las políticas de desarrollo, radica en que estas no han atacado las causas estructurales de marginación de los pueblos indígenas, causas que están directamente vinculadas a la falta de reconocimiento, protección, garantías de cumplimiento de sus derechos humanos, individuales y colectivos.

Precisamente por ello, la Defensoría de los Habitantes ha asumido un papel proactivo en la promoción de un abordaje adecuado por parte de las autoridades del sector público y ha participado continuamente en actividades de sensibilización y capacitación en torno al reconocimiento de su especificidad, observando que a través de ellos se puede permear poco a poco en el colectivo y así lograr una real voluntad política e institucional para implementar acciones sostenidas desde y para los Pueblos Indígenas.

## 2. Un grano que no es de oro

Tal y como se ha informado en periodos anteriores, Costa Rica recibe, año con año a un importante número de familias indígenas ngöbes panameñas que vienen a laborar en la recolecta del café.

Los empresarios cafetaleros reconocen en las personas indígenas una gran virtud para recoger el grano sin causar daños a la planta, pero además señalan que son responsables, laboriosos y entregados. No obstante, este reconocimiento no se hace efectivo en la definición de las desgastantes jornadas laborales, en las precarias condiciones de las covachas, en la insegura manera en que son trasladados a las fincas, en el monto que se paga por cajuela recolectada, y menos aún en gestiones para lograr un modelo de aseguramiento justo.

En la tramitación de varios expedientes<sup>22</sup> relacionados con este asunto, la Defensoría de los Habitantes ha comprobado que las condiciones culturales, laborales y habitacionales de su estancia en las zonas de trabajo en Costa Rica, violentan sus derechos fundamentales y menoscaban su calidad de vida; siendo precisamente la necesidad de encontrar una mejor calidad de vida, la razón principal de su movilidad.

En el Informe de Labores 2007-2008, se advirtió sobre la forma de intervención que recientemente venía coordinando la Defensoría de los Habitantes a través de una Comisión Interinstitucional en la que participan

derechos". UNESCO, México, 2008.

<sup>22</sup> Expedientes números: 07113-22-1999, 08847-22-2000 y 19014-22-2005.

las instituciones públicas competentes y organismos internacionales vinculados, entre otros.

Durante el 2008 se realizaron cuatro reuniones nacionales y una binacional, lo que permitió crear un espacio de diálogo y socialización de la necesaria atención particularizada a esta población, se definieron acciones a corto y mediano plazo y se implementaron atenciones conjuntas o coordinadas tendientes a potenciar sus efectos y a maximizar la utilidad de los recursos.

Es menester reconocer que ha habido avances significativos en las coordinaciones interinstitucionales y en el abordaje local; no obstante, persisten situaciones que generan inseguridad humana y que deben ser elevadas a nivel jerárquico para la adopción de las políticas que permitan llegar a soluciones permanentes. Por ejemplo, el ICAFE sostiene que la recolección del café no constituye una relación laboral, mientras que el Ministerio de Trabajo asegura que sí; por lo que **corresponde a la Procuraduría General de la República develar esta controversia de criterios.**

Resulta por tanto primordial insistir ante las autoridades de la Caja Costarricense del Seguro Social sobre la necesidad de definir, lo antes posible, un modelo de aseguramiento para estas y estos trabajadores; ante el Ministerio de Trabajo para que formule un programa permanente de inspección laboral en la fincas cafetaleras y que en conjunto con el Ministerio de Salud verifiquen que los hospedajes cumplan con los requisitos de sanidad y salubridad establecidos por ley. Además, conviene reiterarle al Registro Civil que el reconocimiento de la cédula de identidad panameña, en el caso de este grupo, resulta de suma importancia para todos los trámites registrales.

Finalmente, no está demás insistir en la capital importancia que tiene para la economía y el desarrollo nacional el trabajo que realiza este grupo poblacional y por ello, mientras persistan situaciones que menoscaben sus derechos y les generen inseguridad jurídica, laboral, económica y social, no será posible referirse al café como nuestro grano de oro.

### 3. Una quinceañera en el Parlamento

En el período legislativo 1994-1998 se presentó el proyecto de ley sobre el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, con la idea de renovar el marco legal que regulaba a las comunidades indígenas. No nos detendremos a explicar el tortuoso camino que ha tenido esta iniciativa ni esbozaremos teorías del por qué sus pasos han sido como de tortuga, nos limitaremos a reiterar las razones que motivan

a esta Defensoría a insistir en la necesidad de su discusión y votación.

La ley se constituye en una oportunidad para el mejoramiento de la calidad de vida de los Pueblos Indígenas y para la reivindicación de sus derechos; la necesaria actualización de la legislación nacional que regula la temática indígena y su adecuación a los preceptos y principios establecidos en el Convenio 169 de la OIT, ha sido señalada reiteradamente en los informes de labores que la Defensoría de los Habitantes presenta anualmente ante la Asamblea Legislativa.

Asimismo, la inobservancia de los derechos reconocidos a los pueblos y personas indígenas ha motivado diversos llamados de atención al Estado costarricense por parte de Organismos Internacionales de Derechos Humanos. Hace casi cinco años, la Defensoría de los Habitantes en el Informe Anual de Labores 2004-2005 informó a la Asamblea Legislativa y a las demás instancias de la Administración Pública costarricense, sobre el llamado de atención que la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.) hizo al país en relación con la situación de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas.<sup>23</sup>

Además, es menester resaltar que el proceso de consulta de este proyecto a los pueblos indígenas costarricenses se destaca como el más significativo que se ha realizado en el país, el cual satisfizo los estándares mínimos establecidos por el Convenio 169 de la OIT.

Por todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes reitera a las señoras y señores diputados que resulta impostergable la creación de un marco jurídico interno que dé vigencia a los derechos que les han sido reconocidos en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente en el Convenio 169 y con ello, otorgarles a las personas indígenas la seguridad jurídica que tanto han esperado.

<sup>23</sup> En esa oportunidad se indicó que: "Al ser el país signatario del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, Convenio N° 169, se encuentra en la obligación de presentar cada cuatro años, un informe a la O.I.T., sobre las acciones implementadas para hacer efectivos los derechos establecidos. / En atención al último informe presentado por Costa Rica, la Comisión de Expertos en Aplicación de Tratados y Recomendaciones de la O.I.T. (CEACR), remitió a finales del año 2004, la Observación Individual sobre el Convenio número 169, para Costa Rica, 2004. / En lo que interesa, la CEACR llamó la atención del Gobierno de Costa Rica, por falta de emisión de una normativa interna, que regule y desarrolle adecuadamente los derechos establecidos en el Convenio N° 169, a la vez que lamentó el archivo del expediente legislativo 12032, correspondiente al proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas..."



## IV. Personas Migrantes y Refugiadas

En diferentes Informes Anuales presentados a la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en que el abordaje del fenómeno migratorio por parte del Estado costarricense debe ir más allá de una cuestión meramente de control, de regularización migratoria o de la promulgación de una legislación atinente al tema; sino que este abordaje debe darse de forma integral, mediante la implementación de acciones conjuntas -coordinación interinstitucional- de todos los sectores involucrados; con el propósito de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas, independiente de su condición migratoria.

Como parte del derecho humano a la Seguridad Humana, el Estado costarricense está en la obligación de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas extranjeras en el país, independientemente del proceso que enfrenten o a la situación migratoria en la que se encuentren. Si bien es cierto, la Constitución Política admite la imposición de limitaciones a los derechos de esta población (artículo 19), lo cierto del caso es que estas limitaciones no pueden anularlos ni negarlos o impedir su ejercicio total, por ello deben ajustarse a los parámetros establecidos en la legislación vigente y garantizar el respeto al Derecho Humano a la Igualdad y No Discriminación, igualmente reconocidos en instrumentos internacionales vigentes en nuestro país.

Seguidamente se informa sobre las quejas más relevantes que han sido investigadas en el período de este Informe.

### 1. Las filas lentas de las solicitudes de Residencia y de Naturalización

En el Informe Anual de Labores correspondiente al período 2007-2008 la Defensoría de los Habitantes hizo referencia a las denuncias recibidas en relación con el atraso en la resolución de las solicitudes de residencia permanente. La situación persiste, las denuncias presentadas por el atraso en esa resolución han sido una constante, representando un número considerable en comparación con las denuncias recibidas con ocasión de otros asuntos.

Asimismo, se han presentado varias denuncias por los plazos extensos en los que son otorgadas las citas para la renovación de las cédulas de residencia que se encuentran vencidas con posterioridad a la emisión de los decretos ejecutivos que prorrogaron durante varios años la vigencia de éstas. Según las denuncias pre-

sentadas, en promedio, estas citas se están otorgando para el segundo semestre del año 2010.

En relación con lo anterior, la Dirección de Protección Especial de esta Defensoría se encuentra tramitando el expediente N° 16122-2008. Como parte de la investigación iniciada por nuestra institución, se tiene conocimiento de que, actualmente, la Dirección de Migración está llevando a cabo un proceso piloto con el Banco de Costa Rica, con el propósito de que las personas interesadas puedan realizar la renovación de sus cédulas de residencia desde diferentes sucursales de esta entidad bancaria, sin necesidad de presentarse en las oficinas de la Dirección de Migración. No obstante, hasta tanto no se logre su ejecución definitiva, esa Dirección aplicó una medida provisional para solventar la situación de aquellas personas que, por diferentes razones, deben presentar un documento de identidad vigente que refleje su autorización de permanencia en el país. Este procedimiento consiste en presentarse en la Gestión de Extranjería de Migración (Plataforma de Servicios) con la cédula de residencia vencida, el comprobante de la cita otorgada y el pasaporte ordinario o provisional vigente -en caso de que no tengan el primero-, con el propósito de que dicha instancia estampe en el pasaporte un sello que hace constar que la persona es residente autorizada en el país (contiene la fecha así como la firma de la funcionaria jefa de la Gestión de Extranjería).

Considerando que el derecho a la documentación es esencial para hacer exigibles otros derechos para las personas extranjeras que permanecen en el país, la Defensoría de los Habitantes considera importante insistir en la atención y solución de los siguientes aspectos:

- El derecho a la información: La Dirección de Migración está obligada a comunicar a las y los interesados la información requerida por estos en relación con el trámite de sus solicitudes, principalmente, en cuanto al estado actual de las mismas y las gestiones que deben realizar para finalizar el trámite. **Esto resulta de trascendental importancia para garantizar una justicia administrativa pronta y cumplida.**
- Renovación de cédulas: Si bien es cierto resulta aceptable la aplicación de una medida provisional que permita a las personas interesadas demostrar que se encuentran en condición migratoria regular, pese a que su documento de residencia está vencido, lo cierto del caso, es que esta medida no soluciona de forma absoluta los inconvenientes que pueden originarse por no portar una cédula de residencia vigente (se-

gún la categoría de que se trate). Por ejemplo, se han dado casos de funcionarios/as públicos que se niegan a brindar el servicio solicitado por no tener conocimiento de la medida que se implementó. Al respecto, la **Defensoría de los Habitantes considera urgente y necesario que se agilicen los procedimientos que se están llevando a cabo para corregir esta situación, de manera que se logre brindar, en el menor tiempo posible, una solución efectiva y duradera.**

Por otro lado, la Defensoría de los Habitantes ha recibido varias denuncias relacionadas con el atraso en la resolución de las solicitudes de naturalización que se presentan ante el **Registro Civil**. En la mayoría de éstas, según información proporcionada por esa instancia, el atraso en la resolución se debe a **la falta de respuesta oportuna de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional** en relación con los antecedentes judiciales de las personas interesadas. A modo de ejemplo de lo anterior, se estima importante transcribir, en lo que interesa, el oficio N° OYN-0367-2008 de fecha 15 de julio del 2008, correspondiente a una investigación iniciada por nuestra institución con ocasión de una denuncia recibida:

*“El 10 de octubre del 2006, la Sección de Opciones y Naturalizaciones solicitó a la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional del Ministerio de la Presidencia de la República, informe sobre antecedentes del señor (...), a lo cual mediante oficio COP.043-2007 de fecha 27 de marzo del 2007, se indica que lo concerniente al precitado señor queda pendiente debido a que se encuentra en estudio. Nuevamente, el día 25 de junio del 2007 esta Sección solicitó a la DIS, los antecedentes penales del señor (...), los cuales no fueron remitidos en su oportunidad. Esta Sección reitera la solicitud del 31 de marzo del 2008, manifestando el señor (...) Subdirector General de la supracitada dependencia, mediante oficio N° COP-83-2008 del 10 de junio del 2008 que la solicitud correspondiente al señor (...) queda pendiente debido a que se encuentra en estudio”.*

Como es de conocimiento público, en los meses recientes ha sido cuestionada la actuación de la Dirección de Inteligencia y Seguridad por emitir **recomendaciones negativas, basadas en meras presunciones**, sobre las personas que solicitan la naturalización costarricense. Así ha sido evidenciado,

públicamente, pues esa Dirección no ha presentado los informes de las supuestas investigaciones en cuyos resultados respaldan sus recomendaciones. Estas actuaciones han lesionado la dignidad y los derechos de las personas extranjeras solicitantes de la naturalización costarricense.

## 2. Ser migrante y ser pobre: Obstáculos para tener derecho a la salud

En el Informe Anual de Labores correspondiente al período 2007-2008 se hizo referencia a las denuncias recibidas en relación con la reforma realizada por la Caja Costarricense de Seguro Social, 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.

Como parte de la investigación iniciada por esta Defensoría, la C.C.S.S informó que la modificación obedecía a que el Seguro por el Estado se nutre de los fondos de FODESAF y que el artículo 2 de la Ley N° 5662 (FODESAF), indica que estos recursos solo pueden ser utilizados para personas de nacionalidad costarricense. Una vez concluida esta investigación se emitió un Informe Final con recomendaciones<sup>24</sup>, en el que se señaló, entre otras cosas:

*“Está claro que el artículo 2 de la Ley de FODESAF establece que las únicas personas que podrían beneficiarse de los programas que cubre esta ley, son las personas costarricenses por nacimiento o naturalización y que, en ese sentido, las personas extranjeras quedan excluidas independientemente de su condición migratoria, por tratarse de beneficios y no derechos fundamentales en sentido estricto. No obstante, también está claro que EXISTE UNA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL ESTADO COSTARRICENSE DE PROMOVER POLÍTICAS PÚBLICAS Y POR ENDE PROCEDIMIENTOS Y MEDIDAS ADMINISTRATIVOS, QUE GARANTICEN EL ACCESO DE TODA LA POBLACIÓN A LOS SERVICIOS DE SALUD, según las circunstancias individuales en las que se encuentren. Resulta innegable que para las personas extranjeras en condición migratoria regular*

<sup>24</sup> Notificado mediante oficio N° 02513-2009-DHR del 11 de marzo del 2009.

*que estaban aseguradas por el Estado, este beneficio era la única posibilidad que tenían para garantizarse el acceso a los servicios de salud. En ese sentido, derogar esta opción sin que exista claridad del procedimiento que se seguirá para garantizar este acceso, las coloca en una situación de indefensión que violenta sus derechos humanos (...)*”.

Como parte de dicho Informe se recomendó a la C.C.S.S: 1) que definiera el procedimiento mediante el cual se garantizará la atención en salud de las personas extranjeras en condición migratoria regular en situación de pobreza, que anteriormente gozaban del Seguro por el Estado, y cuyo historial y expediente médico se encuentran de hecho en los diferentes centros médicos en los cuales recibían atención médica; 2) que emitiera una circular o directriz por medio de la cual se informe a los diferentes centros médicos, sobre el procedimiento descrito; 3) que valorara la posibilidad de emitir un carné o documento que acredite la atención médica que se seguirá brindando a estas personas y 4) que brindara información, capacitación y sensibilización a los y las funcionarias ubicadas en los diferentes centros médicos, en relación con la obligación de brindar atención médica a las personas extranjeras en condición migratoria regular que se encuentran en situación de pobreza<sup>25</sup>.

Al respecto, resulta importante señalar que la Defensoría de los Habitantes se encuentra dándole seguimiento a este asunto, con el propósito de verificar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

### 3. Centro de detención para personas extranjeras

#### a. Acciones realizadas para exigir el respeto de los derechos de las personas detenidas

La Defensoría de los Habitantes se mantiene vigilante del estado de las condiciones de infraestructura y de salubridad del denominado “Centro de Aprehensión para Extranjeros”, ubicado en Hatillo, al que son trasladadas las personas extranjeras mientras se define su situación migratoria. En este sentido en el Informe Anual anterior, se hizo referencia al voto emitido por la Sala Constitucional con ocasión del recurso de habeas corpus presentado por esta Defensoría a favor de un grupo de personas de nacionalidad china que

fueron encontradas en una embarcación en el Océano Pacífico, en abril del 2007<sup>26</sup>.

A pesar de que en esa oportunidad, la Sala Constitucional ordenó a las autoridades migratorias la realización de una serie de mejoras tendientes a garantizar que en el Centro no permanecieran más de cien personas al mismo tiempo, que las instalaciones contaran con luz natural y artificial necesarias, que existiera mejor ventilación natural y que se brindara a las personas trasladadas una alimentación adecuada; mediante varias inspecciones. La más reciente realizada el día 30 de marzo del 2009, por parte del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y la Defensoría de los Habitantes, en la cual se constató que existe un evidente deterioro en las condiciones de infraestructura del Centro, al punto que se está violando el derecho a la dignidad humana e integridad personal de quienes permanecen ahí.

En relación con lo anterior, resulta importante mencionar que esta Defensoría tiene conocimiento de que, el día 21 de marzo del 2009, el Ministerio de Salud emitió la orden sanitaria N° 105235 en contra del Centro de Aprehensión, misma que actualmente se encuentra en proceso de impugnación por parte de las autoridades destacadas en el lugar. En ese sentido, esta Defensoría dará seguimiento a las gestiones que se realicen al respecto, con el propósito de verificar que se realicen las mejoras necesarias para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas detenidas.

#### b. Acciones emprendidas para formalizar y regularizar los procedimientos del Centro

En el período anterior se informó que la Defensoría de los Habitantes junto con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones 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 propósito.

Luego de un proceso de revisión y modificación a lo interno de la Dirección General de Migración, por medio de la **Circular N° UPI-046-2009-EV de fecha 4 de febrero del 2009**, el Jefe del Dpto. Planificación informó a los siguientes Departamentos: Gestión Centro de Aprehensión, Dirección Regional, Gestión Policía de Migración, Gestión de Extranjería, Coordinación Aeroportuaria, Médico de Empresa, Contraloría de

<sup>25</sup> Corresponde al expediente N° 03315-2007-SI.

<sup>26</sup> Voto N° 12819-07 del 4 de septiembre del 2007.

Servicios, Asesoría Legal y Puestos Regionales de Migración, que *“desde el 20 de enero del presente año entró en operación el Manual administrativo y de procedimientos de los centros de aprehensión temporales para extranjeros en condición irregular, el cual es de acatamiento obligatorio”*.

A pesar de que la regulación sobre el funcionamiento del Centro de Aprehensión se convierte en un avance importante en el abordaje y atención de la población extranjera que es trasladada al lugar, **la Defensoría de los Habitantes estima importante insistir en que este esfuerzo no se agota ahí, sino que resulta necesario que su implementación se acompañe de un proceso de capacitación y sensibilización dirigido al personal al que le corresponde su aplicación, de manera tal que se logre un respeto de los derechos fundamentales de las personas detenidas, de conformidad con los principios y estándares internacionales vigentes en la materia.** No debe olvidarse que, tal y como se indica en el Manual en cuestión, estas regulaciones pretenden ser aplicadas no solo en el Centro ubicado en Hatillo sino en aquellos lugares habilitados por la Dirección de Migración para esos efectos, razón por la cual los procesos mencionados son fundamentales para lograr su adecuado funcionamiento.

#### 4. Del drama al trauma: Quedar detenido en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

El día 8 de enero del 2009, funcionarias de la Dirección de Protección Especial de esta Defensoría se apersonaron al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría con el propósito de entrevistar a una persona de nacionalidad cubana que permanecía detenida desde el día 4 de diciembre del 2008 y constatar las condiciones en las que se encontraba.

Al ingresar al local en el que había permanecido ubicada, se logró constatar que no cumplía con condiciones adecuadas de ventilación ni iluminación natural, por cuanto se percibía una temperatura elevada y no existían mecanismos de ventilación activados. Con respecto a la alimentación, esta persona manifestó que se le brindaba comida de avión tres veces al día sin un horario fijo y en lo referente a la comunicación, indicó que se encontraba incomunicado porque no le habían permitido hacer llamadas telefónicas.

Al respecto, además de varias gestiones realizadas ante el Ministerio de Gobernación en relación con la solicitud de refugio presentada por el interesado (se estima importante señalar que, a criterio de nuestra institución, las autoridades migratorias no dieron el trámite debido a su solicitud), la Defensoría de los

Habitantes presentó dos recursos de habeas corpus: uno, en fecha 23 de enero y, el otro, el día 25 de enero. En el primer recurso se hizo referencia a las condiciones de detención y, en el segundo, a aspectos propios del trámite de la solicitud de refugio y la inobservancia de los principios contemplados en la Convención de 1951 y otros documentos de carácter internacional relacionados con la materia. El primer recurso fue declarado sin lugar debido a que el interesado fue puesto en libertad y el segundo fue archivado sin que se le diera curso, argumentando esta situación.

Como parte de las consideraciones expuestas en estos recursos, para efectos del presente informe, se estima importante transcribir las siguientes:

*“A pesar de que, como resultado de la presión ejercida por diferentes instancias, por medio de inspección realizada el día 22 de enero del 2009, la Defensoría de los Habitantes logró constatar que, desde su llegada al país, algunos aspectos relacionados con su condición de detención han ido mejorando, por ejemplo, se le entregó un catre para dormir, le permiten pasar más tiempo fuera del lugar en el que se encuentra, puede realizar llamadas telefónicas e ir al servicio sanitario cuando lo requiere; lo cierto del caso es que 50 días después de su detención, los cambios ocurridos no garantizan que el trato que se le brinda sea acorde con los principios de derechos humanos garantizados en la Constitución Política y en los tratados internacionales de Derechos Humanos suscritos por el país. Máxime teniendo en consideración que a pesar de poder realizar llamadas telefónicas, no tiene contacto personal con su abogado ni puede recibir visitas y durante el plazo en que ha permanecido en ese lugar. La persona interesada manifestó que únicamente se ha podido bañar en 6 ocasiones. Considerando que no existe certeza de la fecha en la que se resolverá la situación migratoria del señor José Ángel Roque Pérez, mantenerlo en las condiciones en las que se encuentra, constituye un trato inhumano, cruel y degradante, en perjuicio de su derecho a la vida, integridad personal y dignidad humana”*.

Tal y como se ha insistido en otras oportunidades, la Defensoría de los Habitantes estima necesario llamar la atención en el sentido de que las acciones que lleven a cabo las autoridades migratorias en el ejercicio

del control en el ingreso y permanencia de personas extranjeras en el país, no son un poder absoluto sino que, por el contrario, pese a ser parte de una potestad del Estado costarricense, **tienen como límite el Derecho Humano a la Dignidad e Integridad Personal**. Ninguna acción que se realice en el marco de ese control migratorio, resulta válida si violenta, menoscaba o lesiona estos derechos fundamentales. Desde ese punto de vista, el Estado costarricense está en la obligación de abstenerse de realizar cualquier acción que pueda poner en riesgo la vida o integridad personal de quienes están bajo su custodia y realizar todas aquellas que resulten indispensables para la protección de los derechos fundamentales de estas personas, independientemente de su nacionalidad o condición migratoria.

### 5. Un recordatorio: El Proyecto de Ley de Migración y Extranjería

Como es del conocimiento por los señores y señoras Diputadas la Defensoría le ha dado seguimiento al proceso de reforma de la actual Ley de Migración y Extranjería. Con ese propósito, en septiembre del 2008, a solicitud de la Comisión de Gobierno y Administración de la Asamblea Legislativa, le remitió un criterio sobre el texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Expediente legislativo N° 16594)<sup>27</sup>.

En esa oportunidad, la Defensoría llamó la atención sobre varios aspectos que requerían ser revisados y modificados con el propósito de incorporar aquellos elementos necesarios para **garantizar un efectivo respeto de los derechos humanos de la población migrante y refugiada**. Entre éstos podrían citarse los siguientes: establecimiento de un rubro económico por concepto de regularización migratoria; aporte a la seguridad social, como requisito esencial para la renovación de cualquier categoría migratoria; autorización de permanencia provisional de personas privadas de libertad; necesidad de señalar un plazo determinado para la emisión de la política migratoria; importancia de incorporar la atención de la población nacional en el exterior; necesidad de emitir una normativa que regule el funcionamiento del Centro de Aprehensión y demás centros de detención que se establezcan en el país; regulaciones relacionadas con el trámite de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, entre otros.

<sup>27</sup> Corresponde al oficio N° DH-PE-515-08 de fecha 9 de septiembre del 2008.

En relación con lo anterior, en abril del 2009, la Defensoría de los Habitantes exhortó a los y las Jefas de Fracción de los Partidos Políticos y Diputados y Diputadas Independientes:

*“A garantizar al país la promulgación de una normativa ajustada a sus necesidades y congruente con los principios fundamentales de un Estado de Derecho garante de los Derechos Humanos de todas las personas sin distinción alguna, incorporando para tales efectos las observaciones planteadas por nuestra institución en el momento oportuno”.*<sup>28</sup>

### 6. Lineamientos para la formulación de una Política Migratoria respetuosa de los Derechos Humanos

Atendiendo la preocupación de diversas instituciones de Gobierno, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y población migrante en cuanto a la carencia de una política migratoria integral en Costa Rica, en el marco del Proyecto de Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua, la Organización Internacional para las Migraciones y la Defensoría de los Habitantes presentaron al Consejo Nacional de Migración, una propuesta para la elaboración de unos lineamientos que pudieran servir como referencia para la formulación de la política en cuestión.

Como parte de este proceso se sistematizó la información contenida en varios documentos elaborados en años anteriores por las autoridades migratorias y se llevaron a cabo varias reuniones con la participación de las instancias involucradas en la atención de la población migrante y refugiada en el país.<sup>29</sup> La propuesta fue presentada al Consejo Nacional de Migración en diciembre del 2008, y se está a la espera de su aprobación, divulgación y orden de ejecución.

Finalmente, resulta importante mencionar que los lineamientos propuestos incluyen las siguientes áreas temáticas: Desarrollo, Mercado Laboral, Marco

<sup>28</sup> Corresponde al oficio N° DH-PE-276-09 fechado 14 de abril del 2009.

<sup>29</sup> Participaron las siguientes instituciones y organizaciones: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública; Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos; Ministerio de Salud; Ministerio de Cultura y Juventud; Dirección General de Migración y Extranjería; Caja Costarricense del Seguro Social; Patronato Nacional de la Infancia; Instituto Costarricense de Turismo; Consejo de la Persona Joven, Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones y la Defensoría de los Habitantes.

normativo, Fortalecimiento Institucional, Sistemas de información, Servicios Sociales, Seguridad Social, Integración Social, Educación, Población costarricense en el exterior, Integración Regional e Internacional, Seguridad, Tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y otros delitos relacionados, Refugio y asilo, Turismo, Personas migrantes y refugiadas en situación de vulnerabilidad, y definen los objetivos generales y específicos para cada una de éstas.

## 7. El Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada

Durante este período, la Defensoría de los Habitantes en su calidad de Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, en mayor del 2008 remitió una nota a la Ministra de Seguridad Pública, informándole sobre la participación de las diferentes instituciones y organizaciones que integran el Foro en el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería que se encuentra en la actualidad en la Asamblea Legislativa<sup>30</sup>. Se hace ver, además, la importancia de dar seguimiento al proyecto en procura de garantizar la aprobación de una legislación acorde con los compromisos adquiridos por el país con la ratificación de diferentes instrumentos internacionales.

Por otra parte, durante las sesiones ordinarias del Foro, las instancias que lo integran tuvieron acceso a la siguiente información:

- Manual de Administración y de Procedimientos de los Centros de Aprehensión temporal para extranjeros en condiciones irregulares.
- Propuesta de Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería N° 8487.
- Principales resultados de la Comisión Binacional que integran la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica y Nicaragua. Principalmente, en lo que se refiere a los acuerdos relacionados con los trámites para la regularización migratoria de personas solicitantes de un permiso de trabajo.
- “Proyecto entre Vecinos” que se está desarrollando en conjunto entre Fundación para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Dirección General de Migración y Extranjería, promoviendo la participación de la po-

blación migrante y refugiada en el movimiento comunitario.

- Disposiciones administrativas vigentes en materia de aseguramiento de la Caja Costarricense de Seguro Social. Al respecto, se informó que por medio de la Circular N° GF-40.296-GA-35.591/GM-51.570 de fecha 18 de septiembre del 2008, la C.C.S.S modificó unas disposiciones emitidas con anterioridad, estableciendo la posibilidad de que se otorgue el seguro social por beneficio familiar a las personas extranjeras en condición migratoria irregular; siempre y cuando logren demostrar la permanencia en el país y la relación de dependencia respecto de la persona asegurada. Para tales efectos, se estableció que se pueden aportar los siguientes documentos: la cédula de residencia, el pasaporte, recibos de servicio público, constancia de entradas y salidas del país, constancia de matrimonio o acta notarial del mismo, constancia de estudio, el registro de la ficha familiar y cualquier otro medio que se considere oportuno.
- Proyectos que se están ejecutando en el marco del Proyecto Codesarrollo Costa Rica-Nicaragua, financiados por la Agencia de Cooperación Española para el Desarrollo (AECID). Entre estos proyectos podrían citarse los siguientes: “Fortalecimiento de las redes de frontera. Ferias binacionales por los derechos de los pueblos transfronterizos”, “Experiencia de CIDEHUM en la prevención de la violencia”.
- “Estudio Binacional sobre el Impacto de la Migración en las mujeres nicaragüense”, coordinado por la OIM en Costa Rica y el UNFPA en Nicaragua.

El intercambio de información de esta naturaleza, sin lugar a dudas, se convierte en una herramienta importante que permite a las distintas organizaciones u organismos internacionales relacionados con la población migrante y refugiada que habita en el país, conocer acerca de las diferentes gestiones que se realizan para garantizar la protección de los derechos humanos de estas personas y aplicarla en la atención que brindan.

<sup>30</sup> Oficio N° PE-0079-08 fechado 26 de mayo del 2008

## 8. Una propuesta precipitada: El Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería

A principios del presente año, el Ministerio de Gobernación y Policía sometió a consideración del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, la propuesta de Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería N° 8487.<sup>31</sup> De conformidad con esa solicitud, la Defensoría de los Habitantes, en su calidad de órgano encargado del control de legalidad de la actuación de la Administración Pública, puso en conocimiento del Ministerio de Gobernación las observaciones y/o comentarios que consideró oportunas, con el propósito de contribuir a este proceso de regulación de la normativa que se encuentra vigente.<sup>32</sup>

La Defensoría está convencida de la necesidad de contar con nuevos instrumentos jurídicos contra toda forma de discriminación hacia las personas migrantes, sea cual sea la condición migratoria en la que se encuentren. En consecuencia, ha hecho un respetuoso, pero vehemente llamado, a las autoridades del Ministerio de Gobernación y Policía y a la Dirección General de Migración y Extranjería, para que no se promulgara ese Reglamento a la Ley de Migración y Extranjería hasta tanto la propuesta sometida a nuestro conocimiento no fuera revisada en su totalidad y concordada con la normativa vigente a nivel nacional e internacional, así como con los principios fundamentales de un Estado de Derecho, garante de los Derechos Humanos de todas las personas sin distinción alguna.

## V. Personas Privadas de Libertad

La Defensoría de los Habitantes ha evidenciado en sus informes anuales que la solución a las transgresiones a los derechos de las personas privadas de libertad no se soluciona exclusivamente desde los centros penitenciarios; pues si bien es cierto, un porcentaje de estas violaciones es provocado por la inercia de la Administración Penitenciaria, las causas apuntan a la falta de políticas criminológicas estatales y de un presupuesto que posibilite el efectivo cumplimiento de las disposiciones legales que garanticen el respeto de los Derechos Humanos.

En este sentido, aunque las Autoridades Penitenciarias reconocen y han emprendido acciones para mejorar el acceso al servicio a la salud, es necesario pasar del diagnóstico a la puesta en práctica. La Defensoría les ha reiterado que la ausencia de recursos o de presupuesto no puede justificar ninguna violación de derechos fundamentales de la población privada de libertad.

Es importante tomar en cuenta que la medida penal de la privación de libertad, constituye una acción que afecta no solo a las personas condenadas, sino también a sus familiares y a la comunidad, esto implica que debe ser tratada como una problemática de seguridad humana, es decir, que los problemas derivados de su aplicación no deben tratar de resolverse aisladamente sino de manera interrelacionada.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes aboga porque el Estado, formule una política criminológica de carácter integral, de corto, mediano y largo plazo tendiente a mejorar el sistema penitenciario de nuestro país, de manera que su finalidad no se oriente solo a satisfacer la demanda de seguridad pública, sino también a garantizar una inserción social real de las personas a las que se les ha privado de su libertad.

### 1. No se trata solo de comer: la necesidad de una alimentación higiénica, equitativa y oportuna

En los Centros Penitenciarios de Pococí, San Carlos, Pérez Zeledón y La Reforma, se constató mediante inspecciones recientes, lo denunciado frecuentemente por las personas privadas de libertad respecto a la deficiente distribución, manipulación y calidad de la alimentación. Esto ha sido un tema de constante tratamiento en los Informes Anuales de esta Defensoría.

El derecho a la alimentación le es constantemente violado a las personas privadas de libertad, ya sea porque las raciones servidas son insuficientes para satisfacer los requerimientos básicos de una buena nutrición, o porque la preparación no se realiza de manera óptima y los recipientes que se utilizan para transportarlos a los módulos y para servirlos a cada persona no cuentan con las normas de higiene adecuadas.

31 Oficio N° DVG-0170-09 de fecha 12 de febrero del 2009.

32 Oficio N° DH-PE-226-09 de fecha 23 de marzo del 2009.

La Defensoría ha debido recordarles a las Autoridades Penitenciarias el deber de custodia que tienen las Instituciones encargadas del manejo de detenidos -sean éstos Centros Penales o de detención-, de velar por la integridad física de los mismos, lo cual implica necesariamente el deber de brindarles una adecuada alimentación.

En el caso específico del Centro de Atención Institucional La Reforma<sup>33</sup>, se tomaron una serie de medidas con el fin de cumplir con el deber de alimentación, como lo es la custodia de la carreta que traslada alimentos hacia los módulos, la iniciativa de una campaña de información y reflexión de acceso a los alimentos, valorar la posibilidad de cambiar las bandejas de acero inoxidable por bandejas plásticas, y un curso de manipulación de alimentos impartido por el INA a aproximadamente 50 personas privadas de libertad quienes realizan trabajos de cocineros o repartidores, entre otras medidas.

Es necesario mencionar que en algunos Centros Penitenciarios (San Sebastián, Gerardo Rodríguez y el ámbito de buena convivencia de Liberia) sí se utiliza un instrumento y un procedimiento adecuado para garantizar una distribución racional y equitativa de la alimentación. En dichos Centros se utilizan bandejas en las que, desde la cocina, se sirven los alimentos de una manera más equitativa e higiénica.

## 2. Un sistema de salud enfermizo: El acceso a la salud en los centros penitenciarios

No es desconocido, por lo reiteradas que han sido las quejas referentes a este tema, que la lista conformada por las principales lesiones a los derechos de la población penitenciaria sigue siendo encabezada por la falta y la disconformidad con la atención médica, entendiéndose lo anterior como la totalidad del proceso que debe cumplirse para que la persona que se encuentra privada de libertad pueda ser satisfactoriamente atendida.

Durante el periodo de este Informe, las quejas contra el servicio de salud constituyeron el principal motivo de reclamo de la población penitenciaria. Una parte corresponde a los reclamos debidos a que solicitan atención médica, supuestamente se les apunta en una lista, pero no los llaman; otras porque consideran que requieren atención hospitalaria pero no les tramitan la cita, o porque no los llevaron a la cita por falta de vehículo, perdiendo ésta y teniendo que volver a iniciar el trámite para ser incluidos en las listas de espera en los

centros hospitalarios. Pero otras quejas se refieren a la falta de atención médica especializada en los centros penitenciarios: odontología, psicología, oftalmología, gastroenterología, urología, que Adaptación Social podría negociar mediante convenios, pero siempre hay un pretexto para desalentar este tipo de alternativas.

En este sentido, uno de los principales objetivos de la Defensoría de los Habitantes durante estos quince años de labores ha sido precisamente concienciar a las autoridades penitenciarias que tienen la responsabilidad de velar por el servicio de salud, que cualquier lesión a los derechos de esta población, por su condición de privación de libertad, podría ser posteriormente subsanable; sin embargo, el derecho a la vida e integridad como parte del derecho a la salud, no siempre goza de esa prerrogativa.

De ahí la importancia y prioridad que debe atribuírsele a todas aquellas situaciones en donde el bien jurídico “vida” se encuentre potencialmente en peligro y en donde, el factor tiempo, infraestructura, recursos materiales (vehículos) y disponibilidad personal (médicos/as, enfermeros/as) han sido esenciales para evitar que la infracción a este derecho sea consumada.

Por otro lado, tampoco es desconocido que los resultados obtenidos de los esfuerzos realizados por las autoridades penitenciarias, con miras a reducir esta problemática, necesitan más que la “buena intención” con que se realizan, pues requieren también ser dotadas con un presupuesto que posibilite esos objetivos. En esta línea se enmarca **un diagnóstico que realizó el Ministerio de Justicia sobre el servicio de salud en los centros penitenciarios, sin embargo, las recomendaciones no han sido debidamente divulgadas, y menos aún se han concretado en una propuesta de acciones, en la que se señalen los responsables de llevarlas a cabo, así como los plazos de ejecución.**

Como parte de estos propósitos encaminados a minimizar, ya de por sí, la gran cantidad de efectos negativos que encierran los centros penitenciarios, desde años atrás se conformó una comisión interinstitucional entre el Ministerio de Justicia y Gracia y la Defensoría de los Habitantes, en la cual mensualmente se analizan temas trascendentales para la implementación de mejoras en el trabajo diario del sistema penitenciario, ya sea de índole administrativo o técnico. Actualmente esta comisión ha puesto sobre la mesa temas prioritarios, tales como entrega de medicamentos, la programación de las visitas de especialidades médicas, el mecanismo a utilizar para atender las solicitudes de las atenciones médicas en donde se analizará la posibilidad de incorporar a Asistentes Técnicos de Atención Primaria en Salud (ATAPS) para que se encarguen de estas solicitudes;

<sup>33</sup> Corresponde al expediente No. 19995-2008-SI de la Defensoría de los Habitantes.



lo cual constituirá, por el conocimiento con que cuentan estos Técnicos en Salud, en una especie de filtro que hará posible, por un lado, dedicarle más tiempo a aquellos casos que así lo ameriten y por el otro, cubrir las necesidades que han quedado desprotegidas por la falta de médicos.

### 3. El estado de la Infraestructura: un problema permanente

La falta de infraestructura adecuada en los centros penitenciarios es una problemática en la que, con claridad, se atisba un acercamiento entre los intereses de la población privada de libertad y los del personal administrativo y el de seguridad; esto pues ambos colectivos sufren afrentas a su dignidad por la falta de condiciones de infraestructura.

Reiteradamente la Defensoría en sus informes anuales ha señalado que aunque la construcción o la remodelación no son la única solución para los problemas del sistema penitenciario, son fundamentales para evitar otras situaciones violatorias de Derechos Humanos.

A modo ilustrativo, recientemente la Sala Constitucional resolvió con lugar un Recurso de Amparo<sup>34</sup> mediante el cual se denunciaron las condiciones inhumanas que imperan en el ámbito denominado “Mediana Cerrada” del Centro de Atención Institucional La Reforma, donde no hay un área con condiciones básicas para habitar, no hay duchas para bañarse, faltan servicios sanitarios, lavatorios de manos, no existe una pileta y nunca tienen agua para bañarse, sino previstas para aparentar que se brinda el servicio de ducha. La única forma de bañarse es con agua de un tanque o estañón contaminado y el agua se pone babosa. Las necesidades fisiológicas tienen que hacerlas en un hueco en el suelo, lo que produce la proliferación de olores nauseabundos. No existe una sola mesa ni silla para comer, teniendo que hacerlo en el piso y con los malos olores descritos. Y tampoco se les permite tener una cafetera para hervir el agua contaminada.

La Sala Constitucional ordenó a las Autoridades Penitenciarias que adoptaran las medidas necesarias para que de forma inmediata se instalaran la cantidad de servicios sanitarios y lavamanos requeridos, así como las mesas y sillas necesarias para que los privados de libertad ingieran dignamente sus alimentos. Y ordenó acatar las recomendaciones emitidas en una Orden Sanitaria (N° RR.012-09-RR) del Ministerio de Salud.

En sentido similar, la Sala Constitucional ordenó la construcción de un centro psiquiátrico, en donde el Ministerio de Justicia proporcionará tanto el terreno para su construcción como el personal de seguridad, el capital será suministrado por la Junta de Protección Social y la Caja Costarricense del Seguro Social se encargará de la administración del sitio.

Por último, debe indicarse que la Administración Penitenciaria debe priorizar el mejoramiento de toda aquella infraestructura antigua, que ya no cumple con las condiciones adecuadas para albergar población, tal como La Reforma y pabellones viejos de Limón y Puntarenas, entre otros.

### 4. Personas con trastornos mentales en conflicto con la ley: ¿Quién levanta la mano por ellas?

En los últimos meses, el tema de las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley ha ocupado la atención de todas las Instituciones que trabajan con personas privadas de libertad, pues hasta hace poco, la Sala Constitucional obligó a la Caja Costarricense de Seguro Social a construir un centro para la atención y rehabilitación psiquiátrica de personas acusadas a las que se les impone alguna medida cautelar o de seguridad, pues no ha habido claridad respecto a cuál es la institución responsable de atender dicha población, el tipo de atención que requieren y el tipo de centro especializado donde debe brindárseles.

Considerando que la legislación no es clara al respecto, **entre los años 2002 y 2004 la Defensoría de los Habitantes dirigió un trabajo interinstitucional** en el que junto al Ministerio de Justicia, la Caja Costarricense de Seguro Social, la Corte Suprema de Justicia, la Asamblea Legislativa y el Hospital Psiquiátrico **elaboró un Proyecto para la Construcción de un Centro Alternativo para la Atención Integral Psiquiátrica de Personas con Trastornos Mentales en Conflicto con la Ley, el cual fue presentado ante los jefes de las instituciones participantes** sin que a la fecha se haya puesto en ejecución por falta de voluntad política y de recursos presupuestarios.

La Defensoría de los Habitantes sostiene el criterio<sup>35</sup> de que las autoridades penitenciarias, las psiquiátricas y las judiciales deben de abordar esta cuestión de manera conjunta y coordinada, en procura de que se concreten las condiciones económicas necesarias para crear un centro donde se les brinde la atención que requieren tales personas, sin quebranto de sus derechos.

<sup>34</sup> Voto N° 2785-09 del 20 de febrero del 2009.

<sup>35</sup> Corresponde al expediente No. 20382-2008-SI Defensoría de

## 5. Haciendo valer el Derecho de Defensa de las Personas Privadas de Libertad

La Defensoría de los Habitantes recibió varias denuncias<sup>36</sup> contra la Dirección de la Unidad de Pensiones Alimentarias debido a que no les permitía a los apremiados corporales enviar vía fax las apelaciones o cualquier otro trámite que debieran realizar ante los Juzgados respectivos, referente al proceso alimentario.

Se logró determinar por medio de las investigaciones respectivas, que dicha decisión había sido tomada alegando que el fax era para uso exclusivo de la Institución, y que era un gasto de recursos enviar documentos vía fax cuando la mayoría de las veces al apremiado corporal se le imposibilitaba presentar el original del mismo en forma personal dentro de los tres días siguientes ante los respectivos Juzgados, según lo establecía la ley.

Al respecto, esta Defensoría consideró que se les estaba violentando el derecho de defensa, máxime que se encuentran en condición de vulnerabilidad, por su situación de personas apremiadas corporales y privadas de libertad, lo cual les imposibilita presentar los documentos personalmente ante los Juzgados, y muchas veces les resulta difícil que otra persona pueda ayudarles a hacerlo, por lo que la única manera con la que cuentan para entregar sus solicitudes y/o recursos es precisamente la utilización del fax.

La Defensoría le recomendó a la Dirección General de Adaptación Social que adoptara las medidas administrativas necesarias para garantizar el acceso a la justicia de las personas privadas de libertad, para lo cual resulta necesario que los Centros Penitenciarios les permitan remitir por fax solicitudes o recursos ante los diferentes Juzgados<sup>37</sup>. En acatamiento dicha Dirección emitió una Circular<sup>38</sup> mediante la cual se les ordena a todos los Directores de Centros Penitenciarios que faciliten el uso del fax a la población privada de libertad como parte de los trámites de defensa ante los Juzgados.

## 6. Personas en Situaciones de Pobreza e Indigencia

La carencia de los recursos económicos necesarios para acceder a los bienes y servicios esenciales conlleva la vulneración de todos y cada uno de los componentes de la Seguridad Humana. De esta forma, la pobreza y, en particular, la condición de pobreza extrema es el resultado más claro de la incapacidad del Estado y de la sociedad para garantizar la seguridad integral de sus integrantes.

Desde este enfoque integral, el abordaje de la pobreza no debe limitarse a una visión económica que apueste al mercado como única opción para su solución, pues con ello se invisibilizan los factores estructurales que vulnerabilizan a determinados grupos poblacionales; negándoles el acceso a las oportunidades y, por consiguiente, relegándolos a los trabajos de menor remuneración, al subempleo o, abiertamente, a la mendicidad y a la indigencia. Por ello, en su abordaje, tienen una importancia medular las políticas estatales que procuren cambios estructurales, no sólo en el ámbito económico, sino también en el social y el político. Sólo de esta forma es posible garantizar la permanencia y reinserción de los grupos poblacionales vulnerabilizados o excluidos.

En los últimos gobiernos la política social ha consistido en la asistencia focalizada a determinados grupos poblacionales y se ha relacionado con el acceso a determinados servicios. Estas políticas, aunque importantes, no han sido capaces de estimular los cambios estructurales indispensables para revertir los procesos de vulnerabilización social que ocasionan la pobreza. En relación con la insuficiencia de estas políticas, durante el año 2008 se continuó el seguimiento al **proceso de ordenación y titulación en el asentamiento La Carpio**. Asimismo se tuvo conocimiento sobre la dilación en los procesos de aprobación de los programas de rehabilitación para la población fármacodependiente por parte del Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA).

## 7. La “indigencia” de las instituciones encargadas de atender la indigencia

La acumulación de condiciones de vulnerabilidad en una persona puede llegar a derivar en su expulsión del grupo social, colocándola en una situación de total incapacidad para satisfacer sus necesidades básicas de alimentación, vestido, alojamiento e higiene personal. Esta condición extrema es la que se identifica como indigencia.

los Habitantes.

36 Corresponde a los expedientes No. 34197-2009-SI y 34305-2009-SI de la Defensoría de los Habitantes.

37 Corresponde al expediente N° 34197-2009-SI resuelto mediante Informe Final oficio N° 02568-2009-DHR del 13 de marzo del 2009.

38 Corresponde al memorando N° DG 011-2009.

En el informe correspondiente al período anterior se señaló que la heterogeneidad de condiciones que presentan las personas en situación de indigencia –originada en su carácter multicausal- unido a la delegación de la atención de esta población en personas particulares, han afectado la atención que se les brinda debido a la aplicación de criterios restringidos y contradictorios por parte de diversas entidades públicas –IMAS, CNREE, CONAPAM, IAFA- al momento de asignar los fondos públicos destinados a la atención de poblaciones específicas.

Esta práctica administrativa tiene su origen en una concepción economicista de la indigencia que la encasilla como mera pobreza extrema, incapaz de visibilizar sus otras causales, lo que en la práctica administrativa cotidiana deviene en la interposición de trabas y dilaciones arbitrarias en la aprobación de los programas dirigidos a atender a esta población, así como en la asignación de fondos a éstos.

Entre esas otras causales de la indigencia está la **dependencia a sustancias psicoactivas**. La atención a este grupo poblacional ha sido delegada en organizaciones y personas privadas, quienes requieren la aprobación de sus programas por parte del Instituto sobre Alcoholismo y Fármacodependencia –IAFA-. En este sentido, la Defensoría ha mantenido en etapa de investigación la queja del encargado de una organización que brinda atención a la población en estado de indigencia que presenta adicción a las drogas<sup>39</sup>. En esa ocasión se denunció el cumplimiento de la obligación de dar publicidad a los procedimientos, requisitos y manuales referentes a la aprobación de los programas de rehabilitación, situación que derivó en una dilación injustificada en el trámite.

Durante el proceso de investigación se pudo constatar que efectivamente el IAFA había creado etapas o condiciones, al margen de las disposiciones normativas vigentes. De conformidad con la información remitida por el IAFA, la creación de nuevas etapas en el procedimiento de aprobación obedecía a la imposibilidad de dar continuidad al proceso de actualización de los procedimientos, en razón de la directriz presidencial 01-MP-MEIC de mayo del 2006<sup>40</sup>. Ante esta situación y considerando que la atención a la población fármaco dependiente forma parte del derecho a la salud, se le recordó al IAFA que:

<sup>39</sup> Corresponde al expediente No. 02179-2007-SI, aunque la queja no fue presentada en el período de este informe, la complejidad administrativa del caso, y el análisis de gran cantidad de documentos aportados por las partes, ocasionó que pudiese resolverse hasta este momento.

<sup>40</sup> La Directriz Presidencial fue emitida con el fin de agilizar los procedimientos administrativos para la obtención de autorizaciones,

*“La obligación de las diversas instancias públicas de dar publicidad a los requisitos y trámites administrativos que ellas se realizan –Artículo 4 de la Ley No 8220- cumple una función de protección de los y las habitantes frente al Estado en el tanto evita que se creen en forma arbitraria nuevos requisitos, en perjuicio de los intereses y derechos de los habitantes (...) .La creación de nuevos requisitos o procedimientos, sin contar con una norma jurídica que los sustente, deviene en la ilegalidad del procedimiento y de sus resoluciones, las cuales son fácilmente impugnables en sede jurisdiccional”.*

## 8. La titulación de La Carpio: Una promesa de campaña política incumplida

La Defensoría ha mantenido en etapa de seguimiento las recomendaciones que, en su momento, se formularon al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos y al Instituto Mixto de Ayuda Social en relación con la necesidad de iniciar un proceso de ordenamiento y titulación del Asentamiento La Carpio<sup>41</sup>.

Como parte de este proceso, en los informes anteriores se informó sobre la elaboración por parte de la Fundación Promotora de Vivienda –FUPROVI- del denominado Plan Maestro para el Mejoramiento Urbano del Asentamiento La Carpio. Además, en el informe del período 2007-2008 se había informado, con agrado, que en el proceso de planificación se estaban realizando las previsiones necesarias para suministrar a la comunidad los servicios públicos básicos. De hecho, en relación con la obtención de los recursos económicos requeridos para la realización de las obras de infraestructura, en octubre de 2008 el Ministerio informó sobre la tramitación ante el Banco Hipotecario de la Vivienda de un bono colectivo por un monto de ¢12.700 millones de colones<sup>42</sup>.

No obstante, en el presente año se tuvo conocimiento de que, a raíz de las medidas presupuestarias adoptadas por el Gobierno para enfrentar la actual crisis económica, se realizó un drástico recorte en los recursos

con el fin de propiciar la competitividad y desarrollo del país. Asimismo, en su punto 3 ordena a la Administración Pública abstenerse de emitir nueva reglamentación.

<sup>41</sup> Corresponde al expediente 17996-22-2004 de esta Defensoría.

<sup>42</sup> Oficio DVM-0338-2008 del 8 de octubre. En esta estimación se incluyó la construcción del sistema sanitario, pluvial y de agua potable; calles primarias, secundarias y terciarias; vía de tránsito pesado, aceras, cordón y caño.

presupuestarios de las entidades públicas en general y en el caso particular del BANVHI **uno de los rubros que fue recortado fue el destinado a dotar de fondos los bonos colectivos**. Aunado a esta situación, preocupa a esta Defensoría que so pretexto de los daños causados por el terremoto del pasado 8 de enero, se incumplan los compromisos del Gobierno en materia de vivienda y el proceso de regularización del asentamiento La Carpio sea relegada, una vez más, a un segundo lugar, lo que implicaría retroceder varios años de trabajo, de diferentes entidades públicas, organizaciones privadas y de la misma comunidad, en detrimento de los derechos de las y los habitantes de La Carpio.

## VI. Administración de la Justicia

Durante el período que comprende el presente informe se presentaron pocas quejas relacionadas con problemas en la Administración de Justicia que permita la formulación de observaciones generales sobre su funcionamiento<sup>43</sup>. No obstante, se debe señalar que el contenido de éstas se concentra básicamente en dos aspectos: la omisión de los despachos judiciales de suministrar la información que requieren los y las usuarias; y la dilación excesiva en la duración de los procesos, cuya investigación no ha devenido en la emisión de recomendaciones a las autoridades judiciales.

## VII. Seguridad Policial

### 1. Violaciones policiales contra la libertad y la integridad personal

En relación con periodos anteriores la cantidad de quejas por actuaciones violatorias de la libertad o integridad física contra las autoridades policiales fue menor; pero no tanto como para dejar de llamar la atención a dichas autoridades, pues no están exentas de responsabilidad<sup>44</sup>.

Entre las quejas recibidas figuran tres referidas a las condiciones de infraestructura de los lugares de

detención policial<sup>45</sup>. Este tema ha sido recurrente en los Informes Anuales, presentándose desde la perspectiva de los derechos laborales y la salud ocupacional de los y las oficiales de policía. No obstante, siempre se ha recalcado que es un tema que excede a la relación laboral. En este sentido, se ha indicado que la detención policial cuando el lugar no reúnen las condiciones básicas para garantizar la seguridad personal y la integridad física de las personas que son detenidas se agrava constituyéndose en una forma de trato inhumano y degradante en los términos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes.

### 2. La Policía como cuerpo de choque: la Represión de la Protesta Social

De las denuncias planteadas por abuso policial una de ellas refería a los actos de agresión en que incurrió la Fuerza Pública el 5 de febrero de 2008, en perjuicio de un grupo de personas que se manifestaban a las afueras de la Asamblea Legislativa<sup>46</sup>.

En este caso, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que actualmente exista una tendencia por parte del Estado a la criminalización de la protesta social, apoyándose para ello en conceptos como la conservación del orden público, e inclusive, la seguridad nacional. Es importante recordar que cuando se habla de las manifestaciones o protestas sociales no se está frente a conductas que por sí mismas puedan ser calificadas como delitos sino que son conductas mediante las cuales los y las habitantes buscan, en forma adecuada o no, hacer valer sus derechos a la libertad de expresión y reunión, así como su derecho de participar en las decisiones políticas del país. Por otra parte, tal y como sucedió ese día, el uso de la fuerza policial en contra de los manifestantes como primera opción suele desembocar en reacciones hostiles y hasta violentas por parte de los y las habitantes, que pueden ser percibidas por algunos sectores de la población como represión de un pensamiento político, social o económico distinto al que sostienen las autoridades gubernamentales.

Debido a que se tenía información sobre la posible presencia de miembros de la Dirección de Inteligencia y Seguridad Nacional-DIS-, dicha instancia fue incluida en la investigación. Si bien en el informe presentado se negó la participación de la DIS en los hechos investigados, preocupan a la Defensoría los argumentos expuestos por el Ministro de la Presidencia en el recur-

43 Las investigaciones iniciadas corresponden a los números de expediente 17862-2008-SI, 18366-2008-SI, 20417-2008-SI, 20734-2008-SI, 25504-2008-SI, 28819-2008-SI, 30017-2008-SI y 35640-2009-SI.

44 Las investigaciones iniciadas sobre este tema corresponden a los expedientes 16713-2008-SI, 17743-2008-SI, 24747-2008-SI, 25102-2008-SI, 26359-2008-SI, 29403-2008-SI, 29538-2008-SI, 35128-2009-SI, 35821-2009-SI y 36605-2009.

45 Corresponde a los expedientes 24747-2008-SI, 26359-2008-SI y 36605-2008-SI

46 Corresponde al expediente 16713-2008-SI.

so de reconsideración planteado en contra del informe final<sup>47</sup>. En este se refleja la aplicación de una concepción totalitarista de la Seguridad Nacional, al dejarse entrever que la protesta social puede ser considerada un riesgo a su vigencia y, por consiguiente, objeto de la labor de la DIS. Este tipo de visión es contradictoria con los derechos humanos, como así lo demuestra la historia de las dictaduras policíacas y militares latinoamericanas, en las últimas décadas.

Aunado a lo anterior, debe tenerse presente que el artículo 16 de la Ley General de Policía promueve la clandestinidad de las acciones de los miembros de la DIS, al establecer sin límites ni excepciones la confidencialidad de su documentación, e inclusive la posibilidad de su declaración como secreto de Estado. Las consecuencias de esta disposición se han evidenciado en los últimos meses debido a las denuncias de habitantes extranjeros que han iniciado su **proceso de naturalización**. Ellos han visto obstaculizado su interés de obtener la nacionalidad debido a la presunta información que la DIS dice que consta en sus registros de información, a la que se les niega el acceso en virtud de lo dispuesto en la Ley General de la Policía.

En este sentido, es importante **que la Asamblea Legislativa se aboque a la revisión de la normativa que regula el funcionamiento de la DIS** con el fin de garantizar su sujeción a controles adecuados que garanticen que sus acciones sean, en todos los casos, respetuosas del Ordenamiento Jurídico Nacional e Internacional.

### 3. Corriendo tras los Vendedores Ambulantes

En agosto del 2008 se presentaron nuevamente en la ciudad de San José disturbios por los operativos realizados por la Municipalidad de San José para el control de las ventas ambulantes en la capital. Como en años anteriores, los hechos fueron objeto de investigación por parte de la Defensoría<sup>48</sup>. En esa ocasión, se señaló a la Municipalidad de San José la importancia de elaborar una política en materia de comercio informal que sea acorde con la realidad socio-económica del país en general y del cantón en particular; evitando las acciones de naturaleza policial ya que estas tienen como efecto directo la provocación de reacciones violentas por parte de los y las vendedoras estacionarias y ambulantes.

Este tipo de operativos implican una criminalización de la necesidad de sobrevivencia de los y las habitantes a quienes el mercado laboral no ofrece la posibilidad de un trabajo que les genere los recursos económicos suficientes para las necesidades básicas de ellos y de sus familias. Pese a que las municipalidades exigen que se les conciba como gobiernos locales, en estos casos suelen evadir esa responsabilidad gubernamental, alegando que es al Ministerio de Trabajo al que le corresponde buscar alternativas laborales para la población.

### 4. Mientras tanto... persiste la inseguridad en las comunidades

Como fue señalado en el primer capítulo de este informe, en el año 2008 se presentó un aumento significativo de las denuncias de los y las habitantes por el incremento de la inseguridad en sus comunidades<sup>49</sup>. A diferencia de años anteriores, las denuncias versan sobre el número de efectivos asignados a cada delegación policial, pero también cuestionan el tipo de acciones policiales mediante las cuales se pretende brindar un servicio efectivo.

En efecto, es reiterado el malestar de los y las habitantes frente a la realización esporádica de operativos o patrullajes, que en algunos casos más bien generan quejas por detenciones arbitrarias y otros abusos de autoridad. En su lugar, se exige el retorno al sistema de casetillas en las comunidades como garantía de un servicio más cercano y oportuno.

### 5. ¿Y los derechos laborales de la Policía?

En relación con este tema se realizó una investigación sobre el cambio en los roles de servicio de la Fuerza Pública<sup>50</sup>. De la información suministrada se pudo constatar que este cambio obedeció a la necesidad de estandarizar los roles de servicio de los cuerpos policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública. Asimismo, se logró determinar que este cambio fue realizado con base en criterios técnicos adecuados tanto para procurar el mejoramiento del servicio como para abarcar las necesidades personales y familiares de los y las funcionarias.

49 Corresponde a los expedientes N° 16322-2008-SI, 16697-2008-SI, 18797-2008-SI, 19179-2008-SI, 19225-2008-SI, 20098-2008-SI, 21068-2008-SI, 21171-2008-SI, 24695-2008-SI, 24731-2008-SI, 25009-2008-SI, 25919-2008-SI, 28860-2008-SI, 28866-2008-SI, 31272-2008-SI, 31745-2008-SI, 31979-2008-SI, 32226-2008-SI y 32511-2009-SI.

50 Corresponde a los expedientes Nos. 22186-2008-SI, 22431-2008-SI, 22433-2008-SI, 22437-2008-SI, 22441-2008-SI, 22443-2008-SI, 22470-2008-SI, 22471-2008-SI, 22472-2008-SI, 22473-2008-SI, 22477-2008-SI, 22478-2008-SI, 22480-2008-SI, 22481-2008-SI, 22482-2008-SI, 22495-2008-SI, 22496-2008-SI, 22497-

47 Oficio 12680-2008-DHR del 12 de diciembre de 2008.

48 Corresponde al expediente N° 25102-2008-SI.

La Defensoría de los Habitantes, a lo largo de sus 15 años de existencia, ha sostenido el criterio de que el respeto de los derechos del personal policial es fundamental para exigirles el respeto de los derechos de las y los habitantes.

El malestar laboral repercute negativamente en la actitud de la Policía. Pese a la legislación que se ha promulgado para regular la actuación policial, aún falta superar algunos rezagos del pasado militar, como la jornada máxima de doce horas, la falta de pago de los días feriados, y los de asueto; y dignificar el trabajo policial convirtiéndolo en una carrera profesional.

## 6. Discriminación por Orientación Sexual

En la actualidad no se encuentran bajo investigación casos de discriminación en razón de la orientación sexual de las personas. No obstante, se ha dado seguimiento a la discusión legislativa en relación con el proyecto de ley No. 16390, Ley de Unión Civil entre Personas del Mismo Sexo. Sobre este proyecto, preocupa a la Defensoría la posibilidad de que se permita que su aprobación y eventual discusión -debido a lo controversial o políticamente inconveniente- sean delegadas por los y las legisladoras en la población nacional a través de una consulta popular. En este caso debe considerarse que en la idiosincrasia costarricense, prevalecen fuertes prejuicios hacia la población con orientación sexual hacia su mismo sexo, y que el referéndum simplemente va a constatar esta realidad. Por otra parte, debe tenerse conciencia de que se trata del reconocimiento legal no sólo de una realidad, sino también de los derechos y garantías de un sector de población que ha sido históricamente invisibilizado y discriminado.

Por lo anterior y con el fin de no retrasar este reconocimiento de derechos, se insta a los y las legisladoras a la discusión seria y libre de prejuicios que conduzca a la aprobación del proyecto de ley de Unión Civil entre Personas del Mismo Sexo.

## 7. Una marcha para hacer valer el derecho a la Protección Especial

Nuevamente la Defensoría de los Habitantes se apersona a la Asamblea Legislativa a informar sobre la situación de los derechos de las y los habitantes más vulnerables, acusando las actuaciones y omisiones del sector público que contribuyen a aumentar la situación de inseguridad generalizada.

- En la larga marcha por el respeto de los derechos nos encontramos a las y los adultos mayores, quienes tras diez años de haber entrado en vigencia la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Nº 7935), sufren las consecuencias de varios rezagos violatorios. Por ejemplo, sin ninguna seguridad que lo respalde el Consejo de Transporte Público “asegura” que dentro de un año ya estará funcionando un Sistema Inteligente Transporte, al menos en el Área Metropolitana, el cual asegura hará innecesario el **sistema de tiquetes**, causa de múltiples atropellos a las y los adultos mayores por parte de los transportistas y sus choferes. Recuérdese que el plazo para la utilización de tiquetes se ha ido ampliando, el más reciente hasta septiembre del 2010. Todo porque los transportistas se niegan a aceptarles, a las y los adultos mayores, la presentación de la cédula de identidad para ejercer el **derecho a la exoneración tarifaria**. Perdurando la inseguridad causada por un **Régimen de Pensiones** colapsado, incapaz de resolver las numerosas solicitudes de pensión, ni las apelaciones; sin embargo, en ese precario estado administrativo se le delega la responsabilidad de afrontar las consecuencias operativas de un aumento en las pensiones. De manera similar sucedió con la entrega de las **certificaciones de persona adulta mayor sola** para la tramitación del bono de vivienda, donde afortunadamente, tras la fuerte presión de las quejas, se adoptaron medidas urgentes para descongestionar la cantidad de solicitudes pendientes. La tramitación de las numerosas quejas ocasionadas por estos problemas impidió fiscalizar más de cerca la situación en otros campos, como la **prestación de servicios de salud** y la atención brindada en los **establecimientos de atención** (albergues, hogares). Sin embargo, se mantienen en seguimiento las recomendaciones emitidas al Sector Social respecto a las personas adultas mayores –aunque no solo se ven afectadas las personas de 65 años y más- que por su **situación de abandono social** permanecen internadas en los hospitales extratemporalmente, sin que a la fecha las instituciones competentes hayan logrado articular un plan interinstitucional; a la vez, recientemente se solicitó a la Ministra de Salud y al CONAPAM información sobre la calidad nutricional del servicio de alimentación que se brinda en los establecimientos de atención.
- En ese mismo camino nos topamos con las recomendaciones emitidas al Gobierno, en el año 2006, a propósito de los diez años de entrada en vigencia de la Ley de Igualdad de Oportu-

nidades para las Personas con Discapacidad (N° 7600), para que **revisara, sistematizara, reformulara y revalidara las políticas institucionales en esa materia de discapacidad**; ahora ya han pasado tres años sin que se perciba interés ni voluntad para iniciar el proceso. *“Cada queja –dijimos- 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”*. Cada queja implica una lucha contra la Administración para que reforme o emita un manual, un reglamento, una adecuación curricular, construya una rampa, una acera, dicte una política, una simple circular; ante lo que se resiste, se niega, agravando la violación. Las quejas deberían de ser la excepción, las quejas no deberían de significar una amenaza, sino una oportunidad para mejorar. Sin perder la esperanza, vemos como un signo positivo la aprobación de la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad.

- Se unieron a esta marcha las y los indígenas, con la esperanza de que después de 15 años sea aprobada **una legislación que amplíe el reconocimiento y mejore la exigibilidad de sus derechos**. Mientras tanto, perduran las violaciones de sus derechos humanos a la salud, la educación, la vivienda, la alimentación, la seguridad, los servicios públicos, a la tierra, a la justicia y otros más. Perduran los prejuicios hacia estas personas, tanto de parte de los particulares como de funcionarios públicos. Los particulares entre los que encontramos a los patronos, cafetaleros algunos de ellos, evaden sus obligaciones laborales alegando que le corresponden al Estado, mientras los funcionarios acusan a los indígenas de que todo lo quieren regalado, olvidando que alguna vez todo fue solo de ellos. La marcha es lenta, porque se avanza con la buena voluntad de algunos funcionarios públicos que concientes de sus deberes coordinan acciones, hasta donde la institucionalidad y la normativa desfasada se los permite. **Por ello instamos a los señores y las señoras diputadas a aprobar la Ley sobre Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas**.
- No se quedan atrás los reclamos de las personas migrantes y las refugiadas, pues el proyecto de reforma de la actual Ley de Migración y Extranjería lleva varios años en este Parlamento, a la espera de su aprobación. Hemos insistido también en la necesidad de definir **una política migratoria a nivel estatal**, con ese propósito la Defensoría y la Organización Internacional para las Migraciones trabajamos una propuesta, la cual fue presentada al Consejo de Migración, estando a la espera de su aprobación. **Por ello instamos a los señores y las señoras diputadas a aprobar el Proyecto de ley de reforma Integral a la Ley de Migración y Extranjería**.
- Desde las cárceles se escuchan los reclamos de las personas privadas de libertad. Sus quejas constituyen el 70% de los casos investigados por el Área de Protección Especial, en este informe nos referimos solo a las más frecuentes, pero **los motivos son tan variados como los derechos violados**: a la alimentación –por la mala calidad y la falta de dietas-, a la falta de asesoría consular –cuando están reclusos en cárceles extranjeras-, a la falta de comunicación –cuando los teléfonos públicos se descomponen y nadie quiere repararlos-, a las condiciones dignas de reclusión –por falta de camas, de colchonetas, por hacinamiento, por insalubridad-, al debido proceso –porque sus solicitudes o reclamos no son atendidos o porque no se les comunica el resultado-, a la falta de documentación –sobre todo las personas extranjeras que permanecen en las cárceles sin un documento de identificación-, a la educación –porque las oportunidades son limitadas-, a la integridad personal –sea por agresiones policiales o de otros compañeros de reclusión-, a la justicia –porque no se les realiza la valoración técnica o el cómputo de la pena-, a la salud –por falta de atención oportuna y especializada-, al trabajo –porque las oportunidades son escasas-, a la cercanía familiar –porque se les ubica en cárceles lejanas a su familia-. Ante esta realidad objetiva, los ideólogos de la represión arguyen que la pena privativa de libertad implica necesariamente cierto grado de restricción en el ejercicio de los demás derechos, pero la realidad pone en evidencia que se trata de violaciones de derechos humanos que no pueden justificarse como meras restricciones. La situación de reclusión no debe impedirle a estas personas el derecho a disfrutar de sus otros derechos. Hemos insistido en que son **la falta de recursos presupuestarios y de una política criminal integral**, las principales causas de las lesiones de derechos a miles de personas cuya dignidad y destino quedarán marcadas por su paso por una cárcel.
- Ante la recesión mundial el Gobierno se escudó recortando un 20% el presupuesto de las instituciones públicas, y como siempre se recortaron los programas sociales, como el de los **bonos**

**colectivos** con los cuales se pretendía habilitar la infraestructura de varias comunidades urbano-pobres. ¿Cómo se puede hablar de una política comprometida con la equidad social, con el desarrollo sostenible, y con el respeto a los derechos humanos, cuando se opta en primera instancia por ese tipo de medidas? ¿Cómo se pretende superar la situación de inseguridad generalizada, si en lugar de posibilitar condiciones para una seguridad integral lo que se receta es miedo? Miedo y desconfianza ante las promesas políticas de siempre, porque siempre habrá un pretexto para ajustarlas e incumplirlas. La Carpio cumple 16 años de marchar, 9 desde que les prometieron a sus habitantes que les iban a dar los títulos de propiedad, si aceptaban tener como vecino un relleno pestilente de basura. Hace 3 años, el nuevo Gobierno dio luz verde para que se iniciará un Plan Maestro mediante el cual se reordena la comunidad para luego empezar la titulación, hoy en medio de las renunciadas ministeriales, las rencillas institucionales, el MIVAH se atreve a decir que un asentamiento en el que residen 35000 habitantes no es prioridad, arrojando a la basura los 3 años de trabajo de las instituciones públicas, de las organizaciones privadas y de la comunidad. **El proceso de titulación de La Carpio debe iniciarse en la presente administración gubernamental.**

- Año tras año han venido marchando con orgullo las personas con orientación sexual hacia su mismo sexo, dígase gay, lesbianas, travestis, transexuales y demás modalidades de expresión de la orientación sexual. Respetuosamente han reclamado el respeto de los derechos humanos que tienen por su condición de personas; inclusive, algunas han declinado de exigir el respeto al derecho humano al matrimonio civil, ofreciéndole al Estado otra opción: el reconocimiento de la unión civil entre personas del mismo sexo. Han buscado el apoyo de esta Defensoría, han acudido al Tribunal Constitucio-

nal, y esta le ha hecho un pase a la Asamblea Legislativa, para que conozca un proyecto de ley que vendría a regular ese tipo de relaciones personales. Consta en el expediente legislativo que el proyecto se ha consultado a algunos defensores de derechos humanos, pero también a todos sus detractores, donde prima la tesis de la contra natura y el pecado. Ahora se pretende elevar el asunto a consulta popular, como si una mayoría tuviese derecho a negarles los derechos humanos a una minoría, solo porque le son diferentes. **Por ello instamos a los señores y las señoras diputadas a aprobar el Proyecto de Ley de Unión Civil entre Personas del Mismo Sexo.**

- Y no pueden faltar en esta marcha, toda la gente que a diario, años tras año, reclama mayor seguridad pública, en sus casas, en sus trabajos, en las escuelas, en las calles, en sus comunidades, porque ya no se puede estar tranquilos en ningún lado por temor a ser asaltado, teniendo que andar siempre a la defensiva, propiciándose así las actitudes agresivas, la violencia como valor. De nuevo, hay que decirlo: carecemos de una política criminal-penal, entre cuyos componentes esté **un programa de seguridad pública**. Un programa asentado en las comunidades, enfocado en la prevención de los actos de delincuencia y la violencia, pero donde la prevención no sea entendida ni ejercida mediante operativos ocasionales consistentes en detener masivamente a las personas, en clara violación de sus libertades y derechos. La Policía debe investigar para perseguir y detener, y no perseguir y detener para investigar. La policía tampoco debe ser utilizada para reprimir el disenso social, en detrimento del respeto y la neutralidad política que debe observar en todas sus actuaciones. Ante las protestas de los ciudadanos y ciudadanas son las instituciones públicas cuestionadas las primeras que deben acudir a la marcha, a aclarar y ofrecer soluciones a la disconformidad.



## Dirección de Calidad de Vida

La Dirección de Calidad de Vida atiende los temas relacionados con el acceso por parte de las y los habitantes a las condiciones básicas requeridas para la consecución de una eficiente y efectiva calidad de vida. Los derechos humanos tutelados desde la Dirección están referidos al derecho a la salud y los servicios que brinda el Estado en esta materia; al derecho a una vivienda digna; a la protección del medio ambiente y al patrimonio histórico-arquitectónico.

En el último año, se atendieron denuncias de los habitantes especialmente referidas a los siguientes temas:

**a) contaminación al medio ambiente**, representando un **63.8%** de los expedientes tramitados. Prevalcieron las denuncias referidas a contaminación atmosférica (ruido y aire, 25.08%), contaminación de aguas superficiales, aguas negras y servidas; prestación de agua potable y problemas por alcantarillado pluvial (un 40.19%); prevención y afectación por desastres naturales (un 3.43%), tema en el que se han recibido denuncias sobre industrias en zona residencial, afectación de suelos por agroquímicos y desechos peligrosos, disposición inadecuada de desechos sólidos (domésticos, industriales y especiales), así como de explotación ilegal de recursos naturales y mal manejo de áreas protegidas, todos vinculados con el tema de desastres naturales de una u otra forma como posteriormente se expondrá.

**b)** En el campo de la **prestación de servicios de salud** –con un **28.5%** del total de casos de la dirección--, los principales problemas que se conocieron fueron los referidos al deterioro en el suministro de medicamentos; la negación o tardanza en la prestación de los

servicios de salud y la violación a los derechos de las y los pacientes.

**c)** Finalmente, el tema de **vivienda** representa el **7.01%** de las solicitudes de intervención admitidas en Calidad de Vida, donde, llama la atención, es el número que viene en descenso en comparación con años anteriores; sin embargo, la problemática relacionada con la vivienda de interés social es de gran complejidad e impacto, siendo que una sola intervención suele estar referida a los derechos e intereses de amplios grupos de población.

Los tres temas señalados, ocuparon el mayor tiempo de la Dirección de Calidad de Vida para el año en análisis. Lo anterior, sin perjuicio de que se hayan conocido otras temáticas tales como la afectación al patrimonio histórico, de igual importancia, pese al número reducido de asuntos conocidos.

Para el presente Informe se realizará un análisis de la calidad de vida desde una perspectiva salubrista y bioética, procurando sentar las bases teórico-jurídicas para entrelazar las diferentes temáticas analizadas por el área, procurando con ello ofrecer una visión integral y sinérgica de los temas abordados, todo con el objetivo de proponer respuestas más integrales, inclusivas y de mayor impacto en los asuntos que son sometidos a conocimiento de la Dirección.

Posteriormente, se entrará en la descripción de casos representativos conocidos durante el período que nos ocupa, esperando sirvan de ilustración práctica del desarrollo previamente establecido en el apartado anterior.

## I. La Calidad de Vida desde una perspectiva salubrista y bioética

La salud es considerada el derecho humano esencial de las personas. Teniendo éste como punto de partida, es preciso seguidamente señalar que al defender el derecho a la salud, el Área de Calidad de Vida se ocupa de la cuestión de la **producción social de la salud**, tema primordial para la salud pública.

Se comprende por *producción social de la salud*<sup>1</sup>, como aquel conjunto de múltiples factores o determinantes biológicos, socio-económicos, culturales, ambientales, económicos y políticos que generan un determinado proceso de salud – enfermedad de una población.<sup>2</sup>

Los determinantes de la salud serán, en consecuencia, el conjunto de condicionantes de la salud y de la enfermedad en individuos, grupos y colectividades actuando de manera conjunta, o sea, son factores de índole biológico, ambiental, socioeconómico y cultural, y los relacionados con servicios de salud de atención a las personas, que afectan de manera negativa o positiva la salud de la población. Algunos de estos determinantes se abordan en la casuística atendida por el Área de Calidad de Vida, a saber:

- a. **Ambiente:** Contaminación biológica, los virus, las bacterias, los microorganismos, la contaminación atmosférica, el ruido, las radiaciones, las vibraciones, la contamina-

ción química, los plaguicidas, los fertilizantes y los metales pesados, o el ineficiente o impropio empleo de los recursos naturales.

*“La salud es entonces un producto social<sup>1</sup>. En razón de esta premisa fundamental, es posible admitir que en los procesos relacionados con la salud de las poblaciones, la toma de decisiones y por ende la participación activa en salud no puede quedar reservada solamente a los proveedores de servicios de salud públicos o privados. Se requiere del concurso de todos los actores de una sociedad pluralista para el fomento de la salud. Ello implica necesariamente, que todos estos actores, desde el Estado hasta la comunidad, tienen la responsabilidad de participar activamente en esta producción social.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

<sup>1</sup> En la definición holística de la salud, como ausencia de enfermedad interviene un proceso social, influido por el medio ambiente geográfico, político, socio-económico, cultural en el cual intervienen las relaciones de género, la religión y las costumbres. En el proceso social participan las personas individuales y los grupos organizados. En esta definición, la salud individual determinada genéticamente se toma en cuenta pero juega un rol secundario, ya que las modificaciones de todos los demás factores permiten mejorar las condiciones para el desarrollo de la salud individual.

- b. **Socioeconómicos:** Consumo de drogas, tabaquismo, alcoholismo, sedentarismo, consumo excesivo de alimentos ricos en grasas y en hidratos de carbono, mala utilización de los servicios de asistencia sanitaria y en general deficientes estilos de vida, que no son saludables.
- c. **Sistema de asistencia sanitaria:** Dificultades de la calidad, la cobertura, la equidad, el acceso y la oportunidad a los servicios de prevención de las enfermedades y atención sanitaria.

Estos determinantes son la expresión de las acciones concretas que despliega una sociedad en su conjunto. En el marco de los mismos, la sociedad desarrolla una serie de acciones en salud, positivas o negativas, cuyos efectos e impactos se expresan en ellos y en el estado de salud de la población.

De estas acciones en salud, las **positivas**, entendidas como el esfuerzo positivo que despliega una sociedad, constituyen el vehículo primordial dirigido a incidir en los determinantes de la salud, con el claro propósito de mantener y mejorar (impactar) el estado de salud de la población individual y colectiva. El desarrollo

<sup>1</sup> El resultado final de la interacción de los efectos e impactos de estas acciones positivas y negativas en el proceso salud/ enfermedad, es lo que entendemos como producción social de la salud. Un país contará con determinado estado de desarrollo de la salud dependiendo de una gran cantidad de variables, las cuales estarán muy ligadas al desarrollo social y económico de esa nación. Recordemos el clásico problema de salud pública ocurrido en Inglaterra a finales del siglo XIX y principios el siglo pasado: la tuberculosis. Luego del desarrollo de interesantes estudios sobre mortalidad según clase social, los cuales fueron recientemente revisados, los ingleses constataron que existía una relación directa entre clases sociales y posibilidad de enfermar; es decir, desde un punto de vista socio- económico, a mejores condiciones, mejor salud. Sin estar claros de esta relación, los ingleses fueron incrementando sus condiciones de vida mediante la mejora en el servicio del agua para el consumo humano, la eliminación adecuada de la basura, así como el mejoramiento de condiciones socio económicas como acceso y estabilidad en el empleo y la educación y, en general un mejoramiento del entorno humano y ambiental. Los ingleses y el caso de erradicación de la tuberculosis son un ejemplo de que la mejora de las condiciones sociales y la distribución equitativa de la riqueza son más efectivas que el papel mismo de la medicina, que si bien aceleró el proceso de erradicación de la tuberculosis, no fue la causa de resolución.

<sup>2</sup> Evans, Robert et al. ¿Por qué alguna gente está sana y otra no?. Los Determinantes de Salud de las Poblaciones. Ediciones Díaz de Santos. Madrid, España. 1996.

de estilos de vida saludables, como no-exposición a ciertos factores de riesgo, como el tabaco, el ejercicio, una adecuada alimentación o la salud sexual sana y responsable, constituye algunos ejemplos de acciones positivas. Al Estado – por su parte- le corresponderá crear y fortalecer las condiciones para el desarrollo de la salud, sea, por ejemplo, el construir un hospital; aplicar un programa de vacunación; dotar de un servicio de agua para el consumo humano o, generar mayor inversión social en educación.

Las acciones **negativas**, por el contrario, inciden causando daños, creando peligros o produciendo riesgos a la salud. Son pues, acciones que tienen que ver con la **seguridad humana**, eje central de este Informe Anual de Labores. De las acciones negativas en salud son las que se ocupa el Área de Calidad de Vida, cuando se atienden todas aquellas quejas en las cuales la actuación de las instituciones públicas pone en riesgo la salud y la seguridad humana. Se trata de los casos de acción u omisión estatal que colocan en riesgo la salud de la población. Autorizar la explotación del recurso hídrico irrespetando las exigencias para su concesión; no vacunar a un grupo de habitantes vulnerables contra una enfermedad prevalente en niños y niñas, son dos prototipos de acciones negativas en salud.

*“Debido a que la **mejora en la calidad de vida**, estará asociada a un mejor desarrollo socio-económico y al goce y disfrute de los derechos humanos, así como a la existencia de condiciones elementales para la vida, como la educación, la vivienda, las oportunidades de trabajo, el acceso efectivo y eficiencia a prestaciones sociales, entre otros; es que la finalidad del Área de Calidad de Vida, es intentar que se restituya el derecho humano a la salud que ha sido violentado por parte de las acciones y omisiones estatales, para transformar esas acciones negativas en salud, es decir, en acciones positivas.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

De esta forma, entre los principales temas atendidos por el Área de Calidad de Vida relacionados con las determinantes de la salud anteriormente citadas, se enumeran los siguientes:

- **Calidad del aire:** Se trata de todos aquellos casos relativos a las emisiones atmosféricas contaminantes por fuentes fijas y móviles en niveles inaceptables para la salud humana. Se incluye en este grupo, la contaminación sónica, la cual continúa manteniendo una posición prevalente dentro de los casos atendidos por el Área. En este grupo se conocen los casos del funcionamiento de establecimientos comerciales generadores de ruido, lo cual ocasiona fuente inconformidad de las poblaciones aledañas a éstos.

- **Gestión Integral del Recurso Hídrico:** Se trata de los casos del agua apta para consumo humano y todos los casos del uso racional del recurso hídrico y protección de las cuencas hidrográficas que proveen

agua para consumo humano y otros usos. Así como los casos relativos a la cobertura de las redes de alcantarillado sanitario y el tratamiento de las aguas residuales. Los casos más representativos durante el período de examen son los acontecidos en la provincia de Guanacaste, particularmente el caso de Sardinal, referido más adelante.

- **Gestión integral de residuos:** Relativa a los casos de la correcta recolección y disposición de desechos sólidos, industriales y tecnológicos. La provincia de Limón representa uno de los sitios con mayor cantidad de inconformidades en este sentido, sin perjuicio del conocido caso del relleno sanitario de Río Azul.

- **Seguridad hospitalaria:** Referida a los casos de instalaciones de salud y hospitales inseguros frente a desastres tales como el caso de riesgo de incendio. Dentro de los típicos asuntos que se han conocido en otros años destaca el del Hospital Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia en relación con la seguridad y los planes de emergencia en caso de incendio. Más recientemente, el Hospital San Juan de Dios y el Hospital de Alajuela, donde se constataron condiciones de salud ocupacional riesgosas.

- **Asentamientos humanos:** Se trata de los casos de asentamientos humanos sin mayor planificación, con acceso limitado a servicios básicos de calidad y construidos especialmente en zonas vulnerables a desastres naturales, poniéndose en riesgo la salud y vida de las personas, y atentando contra su dignidad.

- **Provisión de bienes y servicios de salud y de interés sanitario:** Asuntos relativos a las obligaciones de las instituciones públicas responsables de brindar bienes y servicios de salud, de garantizar acceso universal con equidad, oportunidad y calidad a las y los habitantes, ya sea para la atención primaria, la promoción de la salud, los tratamientos y la rehabilitación como los casos de vacunación para combatir la mortalidad materna e infantil, prevenir y controlar los casos de enfermedades infectocontagiosas, inmunoprevenibles y crónicas no transmisibles, y las de carácter ambiental.

Este componente, se encuentra también referido a las obligaciones de las instituciones de administrar

sus recursos con eficiencia e igualdad, orientándolos hacia la atención integral de la salud, respondiendo a las prioridades de salud de la población y a los planes de desarrollo, lo cual incluye las provisiones de recurso humano en calidad y cantidad tan necesaria en algunas áreas de la Seguridad Social, como ha sido evidenciado en número importante de casos; particularmente la carencia de anesthesiólogos, lo cual ha generado enormes listas de espera en los distintos servicios de cirugía de la Caja Costarricense del Seguro Social.

El apartado comprende adicionalmente aquellos casos relativos a la obligación del Estado de garantizar un abordaje integral de las enfermedades transmisibles y no transmisibles como el cáncer para reducir su incidencia, prevalencia y mortalidad. Uno de los casos más representativos lo constituyen los esfuerzos desarrollados por la Defensoría ante la Sala Constitucional para lograr la universalización de la vacuna del neumococo para poblaciones vulnerables como personas menores de edad y adultas mayores.

La participación social en salud es otro tema del cual se ocupa el Área cuando se insiste en que todas las instituciones del sector salud deben abrir espacios de participación social y efectiva, por ejemplo, a las Juntas de Salud que garanticen los mecanismos correspondientes para la toma de decisiones de salud y asegurando la no-exclusión. Casos como los que se expondrán de Grecia y San Pablo de Heredia, son representativos del cumplimiento por parte de la CCSS de recomendaciones emitidas por la Defensoría, para incorporar la participación de las respectivas Juntas de Salud en los procesos comunitarios de gestión de servicios de salud.

Se abarcan también los casos de las obligaciones estatales de procurar a la población, en forma oportuna y permanente, el acceso a los alimentos en cantidad y calidad, de acuerdo a sus requerimientos nutricionales y condiciones socioculturales, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizando un estado de bienestar general que coadyuve al logro de su desarrollo integral. Con éxito se logró que el Ministerio de Salud y la CCSS acordaran una posición coordinada respecto de ciertos productos para el consumo humano como los complementos nutricionales *Ensure* y *Pediasure*, con el fin de establecer algunas reglas para su acceso por parte de la población.

## Hacia la dignidad humana y mayor participación social en salud

Los temas atendidos en el Área de Calidad de Vida, guardan una estrecha relación con la Bioética<sup>3</sup>, sobre todo con la Bioética moderna que ha puesto particular importancia en las cuestiones de la vida, el desarrollo y el ambiente.

Tradicionalmente, en Bioética han sido planteados tres principios fundamentales según *Beauchamp y Childress*<sup>4</sup>:

a. **Autonomía.** Se dice que una persona actúa con autonomía cuando tiene independencia respecto de controles externos y capacidad para obrar de acuerdo a una elección propia. El respeto por la autonomía de las personas en tanto agente moral capaz de tomar decisiones informadas es central para el goce del derecho a la salud, pues el valor de la persona es incondicional y ello obliga a considerarlas fines y no medios, según ya lo dijera Immanuel Kant y John Stuart Mill.

b. **Igualdad y justicia.** Desde una perspectiva bioética, la justicia, como se conoce bien, hace referencia a que cada una de las personas reciba lo proporcional a lo que es, a lo que merece, a lo que tiene derecho. Es decir, se hace referencia más que todo a la justicia distributiva que alude a la distribución ponderada, equilibrada y apropiada de los bienes y cargas sociales basada en las normas que detallan el sentido y el fin de la cooperación social. En el campo de la salud, la justicia hace referencia a que todos los seres humanos tienen iguales derechos, por lo que en el reparto de los recursos sanitarios se debe observar las reglas de la justa distribución y el acceso equitativo a los servicios de salud

c. **Beneficencia/No-Maleficencia.** Ningún ser humano tiene derecho a hacer daño a otro. Referido al viejo juramento griego de Hipócrates que establece

<sup>3</sup> El término Bioética tiene un origen etimológico bien conocido: bios-ethos, comúnmente traducido por ética de la vida. La bioética es el estudio de las cuestiones éticas en medicina, atención sanitaria y ciencias biológicas y abarca las cuestiones éticas que surgen en las relaciones entre biología, medicina, cibernética, política, ley, filosofía y teología. La Bioética toma y considera al ser humano en su relación estrecha con sus factores ambientales, como naturaleza, cultura, religión, política y sociedad, entre otros. Su campo es mucho más amplio y, sobre todo más interdisciplinario, por lo que se trata del estudio sistemático e interdisciplinario de las acciones del hombre sobre la vida humana, vegetal y animal, considerando sus implicaciones antropológicas y éticas, con la finalidad de ver racionalmente aquello que es bueno para el hombre, las futuras generaciones y el ecosistema, para encontrar una posible solución o elaborar una normativa jurídica adecuada.

<sup>4</sup> Beauchamp TL, Childress JF. Principles of Biomedical Ethics. Cuarta edición. Nueva York: Oxford Univ Pr; 1994.

el deber principal de las y los médicos de no producir daño a nadie (“*Primum no nocere*”).

De esta forma, particularmente respecto de los casos atendidos por el Área, el ejercicio bioético tradicional realizado ha sido el de que, en la restitución de los derechos referidos a la salud, las instituciones estatales respeten -en lo individual- los derechos a la autonomía mediante el ejercicio de la información y el consentimiento a las y los usuarios de los servicios de salud, así como la decisión más beneficiosa y nunca la que cause daño y,- respecto de lo colectivo- el ejercicio de la justicia y la igualdad en relación con el adecuado reparto de los recursos sanitarios para todos los y las habitantes y, el rechazo a las desigualdades en el acceso a los servicios de salud, espacio donde Salud Pública y Bioética han encontrado su punto de encuentro, al ser la asignación de recursos y la justicia sanitaria dos de los pilares fundamentales para la construcción social de la salud.

Actualmente, el prestador de servicios de salud (médico, enfermera, administrador de un centro de salud), como garante de la salud se encuentra ante un gran desafío: mejorar el servicio que ofrece a las personas y cuidar que su actuación continúe ajustándose a estos principios clásicos.

El ambiente en el que estos principios se desarrollan actualmente ha cambiado. Cabe señalar el desarrollo de una medicina moderna, la cual avanza aceleradamente, así como el nuevo papel de los prestadores de los servicios de salud que experimentan cambios en sus responsabilidades e interrelaciones y una nueva generación de usuarios que están mejor informados y que esperan y exigen una mejor calidad de los servicios de salud.

Estos nuevos procesos están generando un cambio en el paradigma de las implicaciones de estos tres principios. Se señala que para la Beneficencia, en cuanto al médico se refiere, sus obligaciones consisten en prescribir el mejor tratamiento disponible a un paciente, ofrecer información y educación a las y los usuarios de los servicios de salud. En cuanto a la Autonomía se refiere, se establece la obligación de las personas de proteger su propia salud en el entendido de que “*parte de la curación está en la voluntad de sanar*”. Finalmente, se señala en cuanto a la Justicia, que existe una obligación de la sociedad de incrementar,

mejorar y distribuir adecuadamente los medios disponibles a la salud.

Frente a estos paradigmas, surge el prestador de servicios de salud como el mejor defensor de los pacientes. Así, **la salvaguardia de los derechos de las y los pacientes representa el primer gran desafío de la Bioética Clínica.**

Modernamente, la Bioética ha superado este enfoque. Hoy esta disciplina es cada vez más consciente de que su método es la deliberación de los todos los actores de la sociedad entera, puesto que los problemas de hoy sobre la vida y el ambiente son globales, por lo que su gestión es colectiva y por ende global.<sup>5</sup>

En el ejercicio de su propia metodología, la Bioética ha llegado a enfrentar problemas cada vez más globales, hasta el punto que de ser una disciplina fundamentalmente clínica, ha pasado paulatinamente a convertirse en un instrumento de análisis social, institucional y político. Eso hace que cada vez se la vea menos como una ética profesional y

más como una ética general, interesada tanto por las dimensiones personales como por las institucionales y globales. Algunos ejemplos de las preocupaciones de la Bioética, están referidos al desafío ambiental y genético en el sentido de que la carga de los factores genéticos es tan importante como la carga por factores de riesgo ambiental en los procesos de salud – enfermedad de los que se hizo referencia antes. La Bioética también está proponiendo la importancia de fortalecer la participación ciudadana y desmedicalizar la salud. La respuesta deberá provenir de otros actores sociales y esto, como vimos es una función esencial de la Salud Pública.

En cuanto a temas ambientales, la Bioética propone:

- a. Mayor compromiso de los Estados por destinar recursos en la defensa del derecho a la salud.
- b. Compromiso del sector privado productivo de tener mayor y mejor responsabilidad social y que la salud no sea considerada una “mercancía”.

*“Concretamente, la Bioética se encuentra particularmente preocupada por el cambio climático y la crisis mundial de alimentos, pues queda claro que la vida, la supervivencia presente y futura, están amenazadas. Ha surgido, en consecuencia, una nueva agenda de la Bioética: los derechos humanos, los derechos ecológicos y del ambiente; esto es, la conciliación de los derechos de las colectividades con los derechos de futuras generaciones.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

<sup>5</sup> Diego Gracia Guillén. De la Bioética Clínica a la Bioética Global: Treinta años de evolución

- c. Necesidad de mayor solidaridad humana
- d. Un goce efectivo de los todos los derechos humanos

### La Declaración Universal sobre Bioética y los Derechos Humanos de la UNESCO: un compromiso con la seguridad humana.

Recientemente, de cara a los desafíos que afronta actualmente la humanidad en la ciencia, la medicina, la tecnología, la investigación y la protección del ambiente por los peligros que encierra su uso descontrolado, como la tecnología nuclear y los riesgos de la ingeniería genética se aprobó el 25 de octubre del año 2005, la **Declaración Universal sobre Bioética y Derechos Humanos de la UNESCO**.

Se trata de un esfuerzo de la comunidad internacional, que procura situar recomendaciones universales que ayuden a enfrentar el desafío de proteger los derechos humanos de cara al desarrollo científico y tecnológico moderno, mediante mínimos aceptables en un mundo de muy variada complejidad cultural y de una fastidiosa inequidad en el desarrollo humano.

Dicha Declaración está basada en el principio kantiano de la dignidad humana, en el sentido de que los seres humanos debemos ser tratados como fines en sí mismos; como personas y no como medios o cosas. Recuerda a los Estados el deber ineludible de asegurar acceso a una atención médica de calidad, a los medicamentos esenciales, a la alimentación y al agua, atacar la marginación, la discriminación, la pobreza y el analfabetismo.

Esta Declaración no olvida que la existencia humana depende de su interrelación con el medio ambiente, con lo cual su alcance lo es para todos los seres vivos del planeta, estableciendo además, nuestro compromiso de asegurar hoy la vida de las futuras generaciones, como lo propuso hace ya algún tiempo *Hans Jonas*<sup>6</sup>. Por otra parte, su contenido, esencia y alcance universal en el campo de los derechos humanos, la coloca en una posición privilegiada en el escenario del derecho internacional.

Esta particularidad convierte a la Declaración en un instrumento jurídico tan respetable como otros de su naturaleza. Sin embargo, a diferencia de otras declaraciones, como la de *Helsinki*, sobre investigación

bioética, al tener a los Estados como destinatarios y por su naturaleza pluralista y multicultural, su poder moral y jurídico es superior al ser una guía para los legisladores y las autoridades para resolver las controversias éticas que suscitan la medicina, las ciencias de la vida y las tecnologías aplicadas al ser humano.

Finalmente, los postulados de solidaridad, responsabilidad social y cooperación internacional hacen de la Declaración un instrumento que recuerda que la responsabilidad es de todos los seres humanos.

En concordancia con lo todo lo anterior, *Adela Cortina*, destacada filósofa española al plantear *Cuatro Principios de la Ética Global*<sup>7</sup> señala dos que son de particular importancia para el abordaje de los temas del Área.

*“Como se observa, la Bioética moderna toma y considera al ser humano en su relación estrecha con sus factores ambientales, como naturaleza, cultura, religión, política y sociedad, entre otros. Su campo es mucho más amplio y sobre todo, más interdisciplinario.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

El primer principio señalado es el referido a **la dignidad humana**: la autora, señala que el ser humano no “*instrumentalizará a los otros seres humanos*”. Se trata de desarrollar el Principio Kantiano de la dignidad humana, estableciendo que las personas tienen dignidad y no precio; y que las personas son sujetos y no objetos.

Respecto del primer postulado de Cortina, sin pretender entrar en tan profundo debate, se considera posible señalar algunos rasgos esenciales de lo que constituye “**la dignidad del ser humano**”. Para ello, recurrimos al esclarecedor pensamiento, de que el ser humano por su naturaleza, es capaz de elegir entre diversas opciones, de razonar y de construir conceptos generales con sus semejantes, con los que forma una comunidad de diálogo y decisión sobre sus planes de vida para alcanzar la plenitud y la autonomía moral. Cuando se habla de dignidad de las personas, se están considerando estos signos que lo distinguen de los

<sup>6</sup> Jonas, Hans. *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, 1979.

<sup>7</sup> Conferencia dictada por la profesora Adela Cortina en el Seminario “Biotecnología, Desarrollo y Justicia”, celebrado los días 22 y 23 de noviembre de 2004 en la Universidad de Deusto, Bilbao, España.

demás animales, como ser de opciones, de razones, de diálogos y de fines.

El respeto a la dignidad humana, fue siempre considerado como una condición esencial para la elaboración y construcción de todos los derechos humanos fundamentales. La dignidad no es presentada como un derecho separado y específico en los tratados internacionales, sino más bien como la fuente de la cual derivan todos los derechos de las personas.

Partiendo de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, cuyo preámbulo afirma que el reconocimiento de esta dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana es la base de la libertad, de la justicia y de la paz en el mundo, podemos marcar algunos hitos fundamentales. Así, en el preámbulo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1996 se reconoce que *“estos derechos derivan de la dignidad inherente a la persona humana”*.

El otro principio planteado es el de **la participación de todos en la producción social de la salud**.

Puesto que en la mayoría de las decisiones trascendentales, muchos seres humanos no son consultados generando importantes problemas de exclusión social, el segundo postulado de interés que plantea Cortina es: *“La Participación de todos los afectados es indispensable como en el caso de las biotecnologías”*.

Como parte de la propuesta de *Diego Gracia*<sup>8</sup> de que la Bioética es cada vez más consciente de que su método es la deliberación de todos los actores de la sociedad entera, debe destacarse el importante aporte de estos en la producción social de la salud. La pluralidad y el peso de estos actores en el escenario de la salud, en los últimos años, ha ocasionado en algunos casos que muchos de los papeles del Estado hayan sido progresivamente cubiertos por organizaciones de la sociedad civil. Uno de los ejemplos más claros lo constituyen las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la prevención y atención del VIH/SIDA.

Varios papeles le pueden ser asignados a este tipo de agrupaciones. En particular, existen las organizaciones sociales para la promoción y defensa de los derechos de los pacientes. Sin embargo, en una red social, sobre todo en las redes primarias, pueden y de hecho existen diversas organizaciones sociales de promoción de la salud que bien pueden dedicarse a la formulación de propuestas y planes de bienestar común.

De este modo, mediante la definición de prioridades, la fiscalización de los recursos, la promoción del sentido de pertenencia de la comunidad con los asuntos sanitarios y la promoción de relaciones con otros órganos distintos del Estado, la organización civil viene a desarrollar los principios de democratización, descentralización y modernización, que constituyen los fundamentos necesarios para la promoción y defensa de los derechos de los usuarios de los servicios de salud.

La participación de las y los habitantes de un país, favorece el desarrollo de la salud comunitaria, al asignársele responsabilidades a la comunidad en la planificación, administración, gestión y control de las acciones que buscan el óptimo estado salud de sus integrantes.

*“Esta comunidad activa o participante (comunidad en acción) siente y administra como propias sus expectativas y energías para aumentar la salud”*.<sup>9</sup>

En razón de lo anterior, 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 para su satisfacción. Esto permitiría además, la participación activa de la población en la búsqueda de soluciones a los problemas detectados.

En los procesos de educación sanitaria y la promoción de salud, una cuestión medular es el papel que puede ejercer la sociedad organizada en la información, la formación y el *empoderamiento*<sup>10</sup> a los habitantes para que participen activamente en la promoción y la defensa de la salud. Las organizaciones de usuarios de los servicios de salud deben funcionar como los verdaderos representantes de la sociedad y asumir un papel más activo dentro del sector salud. Por lo tanto, participar en los procesos de salud puede tomar las formas de promoción de la salud como de defensa de los derechos de los pacientes.

9 Salleras Sanmartí (Luis) Educación Sanitaria. Principios, métodos y aplicaciones. Ediciones Díaz de Santos. S.A. Madrid, 1999. Página. 46

10 El concepto de “empoderamiento”, traducción del inglés “empowerment” hace referencia a la capacidad de los individuos para tomar decisiones y tener el control de su propia vida. Se ha demostrado que la salud se ve afectada de manera considerable por el grado en que una persona siente que puede controlar o dominar su vida, en otras palabras, por la cantidad de poder o impotencia que siente. (Roberston, Ann y Minkler Meredith. “El nuevo movimiento de la promoción de la salud: examen crítico”. Health Education Quarterly. Vol 2. 295-312 pp. 1994.

8 Gracia, Diego. *Introducción a la Bioética*. Tomo IV.

En este sentido, la publicidad de la gestión del Estado genera una mejor comprensión por parte de la sociedad sobre los temas de la salud (entendemos por publicidad, la difusión masiva de una información de una manera veraz, completa, entendible y atractiva). Al contrario, ocultar información, despierta sospechas y genera confusión. Es en este sentido que la rendición de cuentas, es una obligación de los Estados y de los proveedores de servicios de salud públicos y privados; y además, estar adecuadamente informado es un derecho de los participantes/consumidores y de la sociedad en general.

El principio democrático y bioético de la participación, debe caracterizarse no sólo por otorgar el efectivo espacio para la intervención y opinión, sino que debe proporcionarse en un momento oportuno. El principio de publicidad es, pues, la puerta de entrada para el principio de participación ciudadana y por lo tanto de ejercicio de la democracia.

La aplicación de este principio, evidencia claramente la importancia de la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad, como – por ejemplo- las cuestiones ambientales. Su propósito es que las decisiones gubernamentales, sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente.

Se trata de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección de la salud y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de Democracia lo cual ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso.

Como postulado elemental, se debe señalar que para la sociedad civil, participar en los procesos de salud es importante pues significa contribuir en las respuestas a los problemas y necesidades en salud de las poblaciones.

En razón de lo expuesto, el Área de Calidad de Vida, sin perder de vista la importancia del respeto de los tres principios tradicionales de la Bioética, a partir de las nociones de dignidad humana y participación social, se propone en sus intervenciones que, cuando las acciones negativas para la salud sean atendidas mediante el accionar de la Defensoría, no baste sólo

con que se transformen en positivas, sino también que dicha transformación se realice de forma tal que se procure la mayor y mejor protección de la dignidad humana, para que los habitantes cuenten con propuestas de solución más integrales, de las cuales ellos mismos puedan participar activamente.

## II. Casuística representativa del período:

### 1. Derecho a la prestación de servicios de salud:

En materia de salud pública, se reportan como casos representativos para el período en análisis, los problemas de infraestructura y recurso humano que presenta el **Hospital de Alajuela** y su afectación sobre la calidad del servicio que se brinda a las y los usuarios del mismo. Por otra parte, se analizó el retraso en la conformación y funcionamiento de la **Red Oncológica Nacional**, misma que resulta de urgente atención dada la alta incidencia de cáncer en el país.

Otro de los temas especialmente analizados es el referido a los requerimientos de profesionales en **enfermería** en todos los hospitales de la CCSS. Al respecto, se analizó el tema de forma general y muy puntualmente la situación de requerimientos de profesionales en enfermería en el Hospital de Alajuela.

Por último, se atiende la consulta de un habitante en punto a las razones por las cuales la CCSS no realiza el **dictamen médico** requerido para el otorgamiento de licencias de conducir.

### b. Caso del Hospital de Alajuela

En el mes de marzo del 2008, un grupo de trabajadores del Hospital San Rafael de Alajuela plantearon a esta Defensoría una serie de problemas laborales y de salud ocupacional, mismos que se resumen a continuación:

**Nutrición.** Se informó de carencia de utensilios para cumplir con las tareas de alimentación a los pacientes y de serias deficiencias en el funcionamiento de los equipos para preparar alimentos.

**Lavandería:** se señaló que no hay suficientes condiciones laborales, falta de recurso humano por no haber suficientes plazas, el equipo está obsoleto, extenuante jornada laboral, existencia de ropa contaminada y falta de equipo de protección personal.

**Transporte de pacientes:** se señaló carencia de suficientes ambulancias y que las que existen se usan



para labores administrativas y no para el traslado de pacientes.

**Enfermería:** se informó que existen pocos recursos humanos.

**Respecto del Servicio de Proveeduría,** se informó que este servicio ha sido intervenido por la CCSS y que se ha encontrado en proceso una investigación por supuestas anomalías en este Departamento.

Se informó además, que existieron deficiencias en el Servicio de Patología por lo que el problema es el atraso en los diagnósticos que son solicitados a este Servicio. En general, se señaló que a pesar de haber sido solicitado ante la Dirección Médica el incremento de recurso humano, equipamiento y el mejoramiento de la infraestructura, no había sido posible contar con más recursos para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de los servicios ofrecidos a las y los pacientes.

Con fundamento en lo expuesto, la Defensoría determinó el inicio de una investigación de oficio sobre los hechos denunciados. Como parte de las acciones más relevantes que realizó esta Defensoría, cabe señalar lo siguiente:

En marzo y abril de 2008, la Defensoría asistió a dos convocatorias realizadas por UNDECA en el Hospital de Alajuela, con el fin conocer los planteamientos de los distintos funcionarios hospitalarios respecto de sus condiciones laborales. Durante esos mismos meses se atendió a distinto personal administrativo del Hospital, quienes ampliaron y confirmaron muchas de las demandas de los trabajadores. Los personeros del hospital aceptaron que existen problemas en los servicios de lavandería y nutrición, entre otros. Se destaca que uno de los problemas esenciales es la carencia de suficiente recurso humano.

En mayo, se visitó al Director Médico de dicho hospital junto con otros funcionarios administrativos del mismo; en esa oportunidad se solicitaron informes de actualización del estado de los compromisos pactados con los sindicatos para mejorar las condiciones laborales de este hospital. En igual sentido, se realizó una reunión con personeros de la Gerencia Médica de la Caja Costarricense de Seguro Social en el mes de junio del 2008.

En agosto del 2008, la Defensoría emitió el respectivo Informe Final con Recomendaciones en el cual se recomienda la adopción de una serie de medidas para mejorar el desempeño del hospital, mediante la dotación de más recursos y la mejora de las

instalaciones e infraestructura misma.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Informe Final con Recomendaciones. Oficio No. 08603-2008-DHR. Expediente No. 18979-2008. Recomendaciones formuladas:

A LA GERENCIA MÉDICA Y A LA GERENCIA LOGÍSTICA DE LA CCSS:

1. Rendir un informe que contenga un cronograma de las medidas adoptadas a corto, mediano y largo plazo en relación con el proceso de intervención del Área de Bienes y Servicios del Hospital San Rafael de Alajuela
2. Efectuar los estudios técnicos a los que hace referencia el artículo 1 de la Ley de Desconcentración Hospitalaria, No. 7852 para que la Junta Directiva de la CCSS según el mismo artículo 1 autorice la condición de centro desconcentrado al Hospital San Rafael de Alajuela.
3. Efectuar un estudio que evalúe la posibilidad de dotar al Hospital San Rafael de Alajuela del programa de disponibilidad médica.
4. Informar sobre las medidas de apoyo a este hospital respecto de los siguientes aspectos:
  - a. Dotación del presupuesto y plazas que se requieren en enfermería y especialidades médicas.
  - b. Apertura de los 3 quirófanos sin utilizar.
  - c. Medidas para evitar que el servicio de lavandería vuelva a colapsar
  - d. Fecha de entrega de los vehículos de la lavandería.
  - e. Apoyo para ampliar el recurso profesional en oftalmología, urología, gastrointestinal, vascular periférico y patología.

A LA DIRECCION MÉDICA DEL HOSPITAL DE ALAJUELA:

1. Rendir un informe que contenga un cronograma de las medidas adoptadas a corto, mediano y largo plazo en cuanto a las responsabilidades locales asumidas y asignadas según el proceso de intervención del Área de Bienes y Servicios deL Hospital de Alajuela.
2. Informar acerca del resultado del estudio de clima organizacional
3. Resultado de la licitación para el mejoramiento del equipo de nutrición
4. Resultado de las mejoras al servicio de lavandería
5. Resultado de la revisión de nombramientos en plazas creadas entre 2007 y 2008
6. Medidas para incrementar la cantidad de personal en enfermería.
7. Resultado de las investigaciones preliminares del Área de Proveeduría.
8. Se le solicita realizar las gestiones necesarias para

En los meses siguientes, se recibieron informes por parte de la Gerencia Médica y del Hospital de Alajuela sobre el cumplimiento de recomendaciones y el establecimiento de compromisos para la solución de los problemas de este hospital. Asimismo, los representantes sindicales manifestaron en visita realizada a la Defensoría que los problemas del hospital continúan, por lo que solicitaron una nueva visita al hospital. Días después, la Defensora de los Habitantes efectúa una nueva inspección al Hospital de Alajuela para darle seguimiento a las recomendaciones emitidas por la institución.

En el mes de octubre del 2008, se corrobora que continúan parte de los problemas denunciados, especialmente lo relativo a falta de sistema de disponibilidad en especialidades tales como ortopedia, cuidados intensivos, medicina interna, cirugía, reumatología, gineco-obstetricia, cirugía pediátrica, anestesiología. Asimismo, se reportan pendientes de asignar 164 plazas para el 2009. Sigue pendiente de nombrar nuevos anestesiólogos y médicos en anatomía patológica.

La situación más crítica que se detectó es la infraestructura de las salas de operaciones, en las cuales se reportaron problemas tales como el no funcionamiento del área de preanestesia, lo cual provocó un brote de pseudomonas por filtraciones de agua; se verificó la filtración de aguas en vías de acceso a los quirófanos, en ventanas, en salas de recuperación, en bodega, en varias salas; el mal olor de los aires acondicionados; los ascensores en malas condiciones; la autoclave descompuesta por falta de censor; no utilización de varias salas; entre otras situaciones.

En el Servicio de Lavandería, se detectó la siguiente situación: se prevé que el estudio de factibilidad del proyecto de remodelación de la lavandería esté concluido en noviembre del 2008. En cuanto a la existencia de lavadora nueva, se informó que este es un compromiso del nivel central que está pendiente. Se

determinó la existencia de dos vehículos, uno para ropa sucia y otro para ropa limpia. No se ha entregado la nueva secadora de ropa.

Otra situación compleja se detectó en el Servicio de Nutrición, con los siguientes hallazgos: no funcionan los hornos; solo hay un "bañomaría" bueno; solo hay una plancha en buen estado; la Campana de la cocina genera mucho calor; solo hay una Freidora y está en mal estado; el personal se quema las manos y los brazos; la Autoclave de biberones no funciona, por lo que lo hacen en una olla. Está pendiente la entrega de 5 carros termo, una para cada piso. Los carros termo no funcionan, razón por la cual se trajeron los del hospital viejo, pero no se pueden conectar pues se va la luz.

Los problemas de transporte fueron resueltos mediante la colocación de equipos de aire acondicionado en el área de transporte, la construcción del techo del área de transporte y la adquisición de una ambulancia.

Posteriormente, el día 20 de enero de 2009, funcionarios del Área de Calidad de Vida realizaron una visita de inspección de seguimiento en compañía del Director Médico, determinándose lo siguiente: para el 2007 se ejecutó el 49 % del presupuesto para la compra de activos. Para

el 2008 fue de 89 % para la compra de activos. Se reparó el tomógrafo. Persiste el problema del reporte de TAC. Se hace el reporte por medio del Hospital México y se ha contratado tiempo extraordinario. Se tiene equipo nuevo de rayos X digital con brazo para este año. Viene otro equipo de ecocardiografía, astroscopio, etc. Las 6 salas de operaciones están habilitadas, más una sala de emergencias el problema sigue siendo el recurso humano, por vacaciones, faltan enfermeras. Hay un plan para trabajar hasta las 4 PM. Vendrían 15 médicos especialistas entre marzo y agosto, que están autorizados por CENDEISS, faltaría la aprobación de Gerencia Médica. Se prevé personal sustituto en enfermería por 3 meses. En lavandería, está pendiente la otra lavadora y la secadora. Hay 7 lavadoras, 2 vehículos para ropa limpia y sucia. Se cuenta con disponibilidad en Oftalmología desde hace 4 meses. Se

*"La Declaración Universal de los Derechos Humanos, reconoce a la salud como un derecho inalienable<sup>1</sup>. Por lo tanto, las personas naturales y jurídicas pueden participar en el ámbito ciudadano, comunitario, social e institucional, con el fin de ejercer sus derechos y deberes en salud, gestionar planes y programas, planificar, evaluar y dirigir su propio desarrollo. En este sentido, cada vez más las organizaciones de la sociedad civil, en particular las personas que viven con el VIH han contribuido en la elaboración de agendas de políticas públicas, aportando cuestiones críticas y/o asesorando a las autoridades. Políticamente, es imprescindible que los gobernantes inviertan en las relaciones con los grupos organizados de la sociedad para lograr el consenso social."*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

1 Declaración Universal de los Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948

involucrar a la respectiva Junta de Salud en la búsqueda de soluciones a los problemas de este hospital"

prevé la creación de una Unidad de Oftalmología con 5 médicos. Vendrían 4 otorrinolaringólogos.

La Dirección Médica de este centro de salud, informa lo siguiente para el mes de enero de 2009; que se han resuelto muchas de las cuestiones señaladas por esta Defensoría, de las cuales cabe destacar las siguientes:

**a. Equipamiento:** Adquisición de nuevos equipos como Ecocardiógrafo de alta tecnología, 1 artroscopio para cirugía de rodilla, 1 paquímetro y un auto refractómetro para Oftalmología, un video-broncoscopio, una torre de laparoscopia para cirugía, 1 equipo de rayos X digital, todo con un total 226 millones de colones.

Respecto del equipamiento del servicio de nutrición, el Hospital informa que ha hecho una inversión por un monto de 93 millones de colones, para la adquisición de equipo diverso requerido.

**b. Recurso Humano:** Respecto de la dotación de recurso humano, en cuanto al personal médico, el Hospital señala que se ha logrado contratar 3 oftalmólogos más y a partir de marzo del 2009 se incorporaría a laborar otro médico, con lo que se contaría con 6 especialistas en oftalmología. Con la colaboración de la Gerencia Médica se asignaron 2 especialistas en otorrinolaringología (ORL) y partir de marzo de este año, se incorporó otro médico que está realizando una sub-especialidad, con lo cual se contará con 5 especialistas en ORL.

En el Servicio de Terapia Física y Rehabilitación se cuenta ahora con 2 médicos fisiatras. Además, reporta el Hospital que se contrató 1 especialista en Urología y 1 médico anesthesiólogo, además 2 anesthesiólogos que se incorporarán a partir de mayo del presente año. A partir de enero de este año, se cuenta con un endocrinólogo y en mayo empezará a laborar otro. Se dotó en el 2008 con un odontólogo y en el transcurso de este año se contará con un especialista en medicina familiar y comunitaria, que tendrá a cargo el programa de hospital a domicilio y reforzará el Hospital de Día. También, en el Servicio de Patología se cuenta con un nuevo patólogo.

Respecto del personal de enfermería, durante el año 2008 el hospital obtuvo las siguientes plazas: 18 nuevas plazas Auxiliares de enfermería, 1 plaza nueva Asistentes de pacientes. Además se autorizó el nombramiento por días libres de 12 Enfermeras Profesionales que equivalen a nuevos funcionarios para reforzar los servicios y que laboran jornada de 8 horas diarias.

### Comentarios de esta Defensoría en relación con la situación del Hospital de Alajuela

El Hospital San Rafael de Alajuela inició operaciones en sus instalaciones actuales, en el mes de octubre del 2004, convirtiéndose en la infraestructura hospitalaria más moderna de la seguridad social costarricense. Se encuentra clasificado como un Hospital clase B, de acuerdo con el artículo 9, inciso 2, del Reglamento General de Hospitales Nacionales, lo que corresponde a un Hospital Regional, dentro de la estructura organizacional de la C.C.S.S. Sin embargo, es un hospital que no está desconcentrado, con lo cual no se le permite contar con nivel importante de autonomía administrativa, financiera y de gestión de recursos humanos, según la respectiva ley No. 7852 del 24 de diciembre de 1998. Además, este hospital no es candidato a optar por el sistema de disponibilidad médica como si lo tienen otros centros de salud de esta región, con lo cual la "fuga" de profesionales a otros centros de salud es importante, lo cual deja a este centro en una clara desventaja respecto de otros, con la consecuente inequidad en la prestación de servicios de salud a los habitantes entre un centro y otro, pues el déficit de especialistas se encuentra principalmente en oftalmología, urología, gastrointestinal y vascular periférico.

Esto llama mucho la atención de esta Defensoría, pues dentro de la red de servicios que brinda este hospital, se encuentra una población adscrita de 329.347 habitantes, que corresponde a los cantones Central de Alajuela, San Pedro de Poás, Atenas, incluyendo 3.976 privados de libertad del Centro Penitenciario de La Reforma, más una población flotante de 20.000 personas. Además, otorga apoyo en algunas especialidades y procedimientos diagnósticos a una población indirecta de 264.679 habitantes<sup>12</sup>. Esto es que este importante centro de salud es uno de los hospitales de referencia de la Región Central Norte, lo cual incluye el Hospital Dr. Carlos Luis Valverde Vega, el Hospital San Vicente de Paúl y el Hospital San Francisco de Asís.

Particularmente, en este caso se constata que tres de los servicios auxiliares de la labor sustantiva de un hospital están funcionando de forma deficiente, a saber: lavandería, nutrición y transporte. Servicios que son absolutamente fundamentales para la buena gestión de un hospital y consecuentemente para la prestación de servicios de salud a los usuarios. Resulta claro que cualquiera de los tres que falle, afecta de forma importante a los demás.

<sup>12</sup> [http://www.ccss.sa.cr/html/sitios/Web\\_H.S.R.A/Doc\\_PDF/Reto%20Hospital/Retos%20HSRA.pdf](http://www.ccss.sa.cr/html/sitios/Web_H.S.R.A/Doc_PDF/Reto%20Hospital/Retos%20HSRA.pdf)

Por otra parte, dos de los temas que más han ocupado recientemente a esta Defensoría en relación con el funcionamiento de la Caja Costarricense de Seguro Social, han sido el financiamiento y equipamiento de los centros de salud. A pesar de algunos esfuerzos para la dotación de equipo y tecnología por parte la C.C.S.S. en los últimos meses, la Defensoría ha constatado que varios centros hospitalarios continúan funcionando bajo deplorables condiciones, lo cual produce que la calidad y cantidad del servicio prestado a los usuarios sean deficientes, con el consecuente impacto sobre la salud pública.

Esta vez, ha correspondido al Hospital de Alajuela. En este sentido, la Caja Costarricense de Seguro Social continúa en deuda con el nuevo Hospital San Rafael de Alajuela, el más moderno de los 29 públicos en el país, lo cual parece una ironía. Según lo pudo constatar esta Defensoría, la agenda pendiente con este centro de salud sigue siendo importante, a pesar los avances en este caso. En este sentido, la CCSS debe, entre otras cosas, más de la mitad de las 700 plazas prometidas hace casi cinco años, cuando se hizo el traslado del viejo al nuevo hospital.

Como consecuencia, tres de los ocho quirófanos no se están utilizando, 3.000 personas deben esperar más de ocho meses y hasta casi dos años por una cirugía; 900 más están en lista de espera en oftalmología por falta de especialista y cerca de 3.000 deben aguardar más de un año para hacerse un ultrasonido. Además, aún está pendiente el traslado de más de 500.000 expedientes y las 72 camas por utilizar.

La CCSS tampoco previó un adecuado servicio de lavandería hospitalaria, pues en el diseño de la obra no se incluyó este servicio. Como resultado y como quedó evidenciado, la ropa sucia se acumula causando importantes problemas de gestión de este hospital. El hospital aún utiliza la vieja maquinaria de hace unos 40 años para lavar los 4100 kilos de ropa que, en promedio, se ensucian cada día.

Es decir, que inaugurado hace casi cinco años, este hospital se trajo consigo los déficits arrastrados durante décadas de trabajar en un viejo edificio: falta de personal, equipos dañados y falta de espacio para ubicar servicios clave, como la lavandería y la bodega.

A pesar de los avances realizados por el Hospital de Alajuela, según el informe de seguimiento, esta Defensoría mantiene en examen las recomendaciones emitidas con el propósito de asegurar que la salud ocupacional y el servicio prestado a los usuarios sean seguros, efectivos y oportunos.

### c. La epidemia del cáncer y la Red Oncológica Nacional

El cáncer constituye un factor cada vez más determinante en los índices de morbilidad en todo el mundo. La Organización Mundial de la Salud (OMS) prevé que a nivel mundial, existirá un aumento de un 45% de la mortalidad por cáncer entre el 2007 y 2030, pasándose de 7.9 millones a 11.5 millones de defunciones<sup>13</sup>. Lo anterior plantea la urgente necesidad de establecer mecanismos que permitan la detección temprana y el control eficaz de la enfermedad.

En Costa Rica, el cáncer se ha constituido en la segunda causa de muerte. Así, para el año 2006 murieron en el país cerca de 3721 personas a causa de cáncer<sup>14</sup>. Para el 2008<sup>15</sup>, de 18021 defunciones registradas en total en el país, se establece que el 26% fueron por cáncer (más de 3924 personas), permaneciendo como la segunda causa de muerte.

Respecto al diagnóstico de nuevos casos, las tasas de incidencia por cáncer han aumentado en el país más de un 40% durante los últimos 10 años. Así, para el 2010 se estima que el número de nuevos casos será de aproximadamente 10.954.

El aumento en la expectativa de vida de las personas, así como los avances tecnológicos y médicos que permiten la detección temprana del cáncer, e irremediablemente, la adopción de estilos de vida poco saludables, son algunas de los factores que inciden positiva o negativamente en el incremento significativo de nuevos casos de cáncer.

Según la Organización Mundial de la Salud, la lucha contra el cáncer requiere establecer políticas fundamentadas en los datos disponibles por el país, movilizándolo y asignando de forma apropiada los recursos necesarios; y fortaleciendo asimismo, la participación activa de la comunidad, así como el compromiso del gobierno con la legislación, la educación y la colabo-

<sup>13</sup> <http://www.who.int/features/qa/15/es/index.html>

<sup>14</sup> Vargas Alvarado, Rosa y otros. *Incidencia y Mortalidad del cáncer en Costa Rica. 1995-2005*. Ministerio de Salud. Junio 2007.

<sup>15</sup> INEC- M. Salud. D. Vigilancia de la Salud, Unidad Seguimiento de Indicadores de Salud, 2008

ración nacional e internacional para apoyar el control del cáncer.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes dio inicio a una Investigación de Oficio<sup>16</sup> con el fin de solicitar información al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social y al Ministerio de Salud, acerca de cuáles son los planes y en qué tiempo -plazo de reorganización- o proyección se tiene previsto para la creación de la Red Oncológica Nacional, una vez que mediante la resolución judicial No. 2008-001572, emitida por la Sala Constitucional a las catorce horas con cincuenta y cuatro minutos del treinta de enero del dos mil ocho, se declaró inconstitucional el Instituto Costarricense Contra el Cáncer (ICCC) y, posteriormente, se promulgó la Ley No. 8718 del 18 de febrero de 2009, para el traspaso de activos del ICCC a la CCSS, con la finalidad de crear la Red Oncológica.

En razón de los indicadores de incidencia, prevalencia y mortalidad del cáncer en el país, la Defensoría consideró apremiante que todos los habitantes cuenten a la brevedad posible con un acceso oportuno, eficiente y efectivo a la prevención y a los tratamientos contra el cáncer por parte de la CCSS, mediante la creación y fortalecimiento de la Red Oncológica Nacional que esa misma Institución ha propuesto.

Por lo demás, la Defensoría insistió en que si se instaura un mecanismo de detección precoz del cáncer, el mismo debe ir seguido del ofrecimiento de tratamientos efectivos y oportunos. No resulta atendible dentro de una política prioritaria de detección y atención del cáncer, que existan listas de espera en los Servicios de Oncología de la CCSS, o cualquier otro servicio que se requiera, de forma tal que estas listas hagan disminuir el efecto positivo conseguido con una detección temprana u oportuna del cáncer.

A la fecha de este informe anual de labores, se han recibido los primeros informes de cumplimiento de recomendaciones<sup>17</sup>, destacándose la conformación de una Comisión de Transición del ICCC y la elaboración de un plan de acción tanto por parte del Ministerio de Salud como por la CCSS.

La Defensoría continuará dando seguimiento a la efectiva instauración y funcionamiento de la Red Oncológica Nacional. Lo anterior, tomando en consideración que los indicadores de incidencia, prevalencia y mortalidad del cáncer en Costa Rica, exigen una respuesta institucional integral, efectiva y oportuna, satisfaciendo la opción de conformación de la Red propuesta estas características.

#### d. La situación del personal de enfermería de la CCSS

La Defensoría de los Habitantes de la República recibió varias denuncias por la situación en la que se encuentran los servicios de enfermería de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)<sup>18</sup>. Particularmente, se denunció la pobre dotación de recurso humano (Profesional-Técnico-Subtécnico) para la atención de las y los usuarios de los servicios de salud en el área de enfermería de los hospitales de la CCSS.

*“Como parte de las consideraciones emitidas por esta Defensoría, se afirma que la prevención y la atención del cáncer y la cuestión del diseño, conformación e implementación de una Red Oncológica Nacional corresponden a la Caja Costarricense de Seguro Social, así como que la rectoría en cuestión del cáncer, corresponde de forma exclusiva al Ministerio de Salud, aspectos que fueron paradójicamente incumplidos con la promulgación de la Ley que creó el ICCC.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

Se señaló que existe un desmedido abandono en lo referente a la dotación de recurso

humano en enfermería, e incluso es común encontrar que en hospitales nacionales y regionales se crean nuevas especialidades médicas, que suplen necesidades de atención, que, a la vez, generan más necesidad de personal de enfermería.

La Defensoría constató que la CCSS, adolece de suficiente cantidad de recurso humano en el Área de Enfermería, lo que ocasiona recargo y asignación de funciones en otros grupos profesionales como auxiliares y asistentes, largos interinazgos, salarios inadecuados, además de otras condiciones laborales extenuantes, junto con condiciones de infraestructura también insuficientes. Sin embargo, como otro de sus hallazgos, se determinó que el CENDEISS realizó un estudio de necesidades de auxiliares de Enfermería en el ámbito nacional y presentó un Plan de Contingencia para la formación de 410 auxiliares, con la participación de 59 docentes, mediante la aprobación de 25 plazas para docentes en enfermería con perfil de Enfermera 3 Licenciada. Se previó su inicio en febrero del 2008, por lo que para el año 2009, la CCSS tiene prevista la apertura de un total de 678 plazas en el área de enfermería.

<sup>16</sup> Expediente No. 19651-2008

<sup>17</sup> Recomendaciones emitidas por la Defensoría mediante Oficio No. 02405-2009-DHR:

<sup>18</sup> Expedientes N° 10622-2007 y 20805-2008.

De conformidad con los respectivos informes de seguimiento, la Gerencia Médica de la CCSS informa que la distribución de esas plazas es la siguiente:

Perfil	Cantidad
Enfermeras(os) profesionales	216
Auxiliares de Enfermería	255
Asistentes de Pacientes	116
Asistentes Técnicos de Atención Primaria	81
Asistentes de Quirófano, Asistentes de Centro de Equipos	10
Total	678

Adicionalmente, en febrero del año en curso, la CCCS procedió a la publicación del cartel del concurso transitorio de profesionales en enfermería, el cual incluyó un total de 1117 plazas y estableció el período de inscripción, requisitos y demás información referente al concurso con respecto al proceso para normalizar la situación de interinazgos prolongados de las y los profesionales en enfermería.

El CENDEISS, por su parte, informó que para el año 2009, se proyecta la formación de 410 Auxiliares de Enfermería, con lo cual se estaría logrando la meta propuesta en el Plan de Contingencia, de formar 410 Auxiliares de Enfermería anualmente durante 3 años consecutivos, del 2008 al 2010.

De conformidad con la información recibida, esta Defensoría ha constatado que la CCSS está tomando las acciones para atender de forma integral el tema de requerimiento de personal de enfermería. Al respecto, se continúa dando seguimiento a las acciones emprendidas y los resultados de las mismas.

### Escasez de personal de enfermería, auxiliares y asistentes de pacientes en Hospital de Alajuela

Paralelamente a la investigación realizada en el Hospital de Alajuela, por las deficiencias en la prestación de los servicios de salud, en la Defensoría de los Habitantes se presentó una denuncia<sup>19</sup> por la escasez de enfermeras, auxiliares y asistentes de pacientes, que existen en el área de obstetricia de este nosocomio, situa-

ción que no sólo ha generado recargo de trabajo en el poco personal que allí labora; sino también que por la exigencia del área, en muchas ocasiones no se brinda la atención personalizada y con los estándares de calidad y seguridad que requieren los pacientes.

Realizada la investigación, se pudo acreditar lo siguiente:

1-Que al realizarse la nueva construcción del Hospital de Alajuela se amplía la oferta de servicios sin la capacidad resolutive para brindarlos-.

2-Que a partir del incremento de la población directa e indirecta del Hospital se ha dado un aumento de un 4% de habitantes en los últimos tres años.

3-Que el Hospital de Alajuela presenta una clara insuficiencia de recursos humanos.

4-Que el problema de escasez de enfermeras es de naturaleza nacional, situación que también afecta al Hospital San Rafael de Alajuela.

5-Que existe un estudio estadístico realizado por el personal de enfermería en gineco-obstetricia para el caso de este nosocomio.

6-Que considerando el faltante de enfermeras a nivel nacional y los interinazgos prolongados que se han dado en esta profesión, se faculta a las unidades locales a realizar los concursos pertinentes.

SERVICIO	ENF. 4	ENF. 3	ENF. 1	AUX. ENF.	ASIST. PAC.	AUXIL. QUIROF.	OFICINISTA
Gineco-obstetricia	3	---	---	---	---		1
Maternidad	---	5	---	5	4		---
Sala de Partos		6	---	9	---		---
Ingresos	---	3	---	---	---		---
Neonatología	---	---	5	1	1		---
Clínica de Lactancia Materna	---	1	---	---	---		---
Servicio de Urgencias	---	4	---	---	---		---
S. O. P. de Maternidad.			4	4		4	4
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

<sup>19</sup> Expediente N° 15665-2008

7-Que se resolvió el contenido presupuestario local de 12 plazas de enfermeras, 16 asistentes de pacientes, 19 auxiliares de enfermería entre otros funcionarios. Se han solicitado más plazas pero se encuentran en trámite.

8-Que las necesidades de personal de enfermería en gineco-obstetricia de acuerdo a la norma de habilitación de hospitales, los servicios brindados y la población atendida se requieran son los descritos en el siguiente cuadro:<sup>20</sup>

Considerando que se ha identificado el número de personal calificado en enfermería requerido para los servicios de gineco obstetricia, queda para la administración activa, más que disponer de los recursos necesarios para tal fin; no hacerlo significaría un incumplimiento legal y también, la predisposición de hecho, para que se incurra en faltas de servicios e incluso errores graves, con la consecuente responsabilidad personal e institucional.

En cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría y como seguimiento al problema indicado, la Dirección de la Red de Servicios de Salud informó que mediante asignación presupuestaria del nivel central, para el primer tracto del presente año se asignaron las siguientes plazas:

**15 plazas de auxiliares de enfermería, contratación de recursos que concluyen su formación en mayo del 2009.**

**3 plazas de enfermera 4 Licenciada, para cubrir servicios de ginecología, obstetricia, pediatría y neonatología.**

**3 plazas de enfermera licenciada 1, para los servicios de ginecología y obstetricia.**

Asimismo, se informa que se autoriza con carácter de excepción y por un plazo máximo de tres meses o hasta se otorguen nuevas plazas al hospital, el nombramiento de personal sustituto de enfermería por modalidad de días libres en el Hospital San Rafael de Alajuela.

Es así como el presente caso tiene relación estrecha con los dos anteriormente planteados, sea la situación integral del Hospital de Alajuela, así como la problemática general que afrontan los diferentes hospitales de la CCSS ante la escasez de profesionales en enferme-

ría. En ambos casos, la Administración está tomando las acciones que permitan atender la problemática denunciada, pese a ello, es claro que la Defensoría continuará dando seguimiento al tema.

#### **e. Aplicación de examen médico para optar por licencia de conducir**

Un habitante solicitó a la Defensoría de los Habitantes de la República investigar<sup>21</sup> el por qué la CCSS no realiza el examen médico para optar por la licencia de conducir o para su renovación.

En el curso de la investigación, se pudo acreditar lo siguiente: 1) Que la obtención de la licencia de conducir es una prerrogativa para el habitante y por tanto deviene en un acto voluntario, ubicado en el marco del ejercicio de su libertad de tránsito. 2) Que la CCSS es la entidad encargada de atender y proteger la salud de los habitantes. 3) Que el dictamen médico para la licencia no constituye una prestación de atención en salud.

En este sentido, considerando que la libertad de circulación es irrestricta, en el entendido de que las personas pueden transitar como peatones, en vehículos automotores, servicio público, etc, -salvo las restricciones que por orden y policía establezca el Estado-; la opción de hacerlo en una de las formas para las cuales el Estado consigna requisitos, deviene en un acto meramente voluntario y particular. Es decir, el Estado no obliga a ningún habitante a movilizarse en tal o cual medio, simplemente facilita y organiza las relaciones de tal forma, que la circulación se realice en forma ordenada y en estricto respeto al ordenamiento jurídico.

No obstante lo anterior y siendo que cuando el habitante opta por alguna de las alternativas en las que el Estado consigna exigencias de organización, es el habitante quien se somete a las consideraciones del acto reglado de autorización y es por tanto obligación y responsabilidad del particular someterse al mismo; de tal suerte que no podría el administrado/a, pretender que sea a costas del Estado que se cumplan tales o cuales requisitos.

Es por tanto improcedente considerar, que el Estado debe proveer de los recursos y alternativas para que sea la CCSS, la entidad que brinde los dictámenes médicos para obtener la licencia de conducir, toda vez que, por una parte esa entidad debe avocarse exclusivamente a la protección y prevención de la salud de

<sup>20</sup> Oficio DE-0098-08 dirigido al Asesor Legal del Hospital San Rafael de Alajuela y suscrito por la Dirección de Enfermería del mismo nosocomio.

<sup>21</sup> Expediente No. 7646=2007

las personas (esto por delegación constitucional) y por otra, el acto voluntario de obtener licencia no deriva de una imposición estatal que impida la libertad de circulación; es más bien una restricción que garantiza el orden y la seguridad de todas las personas que circulan.

Emitidas las consideraciones del caso, estimó esta Defensoría que no resultaba viable imputarle a la CCSS la responsabilidad de realizar los dictámenes médicos, toda vez que su función fundamental de prevención y atención de la salud, constituyen el mandato constitucional a seguir.

## 2. Derecho a un Medio Ambiente Sano

En el marco de la protección y promoción efectiva de la seguridad ambiental, para el período del presente informe se señalan como casos de especial análisis los siguientes:

### a. Minería en Costa Rica: Caso Crucitas

En el mes de octubre de 2008, la Defensoría de los Habitantes, presentó una acción de inconstitucionalidad<sup>22</sup> contra los artículos 6, 34 inciso ch) y 97 inciso g) del Código de Minería, Ley 6797; artículos 3 inciso m) y 19 inciso b) de la Ley Forestal, Ley 7575 y los artículos 1 y 2 del Decreto Número 34801-MINAET publicado en La Gaceta número 201 del 17 de octubre del 2008, en el que se declara el proyecto de interés público y conveniencia nacional, además contra varias resoluciones de la SETENA que otorgaban la viabilidad ambiental<sup>23</sup> al Proyecto Minero Crucitas, además de declararlo de interés público y conveniencia nacional.

Conviene indicar que el proyecto Minero Crucitas es una actividad de extracción de oro a cielo abierto, ubicado en Crucitas de Cutris de San Carlos, en una zona de alta vulnerabilidad ambiental y rica en recurso hídrico, a poco más de 2 kilómetros de la margen costarricense del río San Juan y muy cerca de los Refugios de Vida Silvestre Maquenque, Corredor Fronterizo Norte y al Corredor Biológico San Juan-La Selva, refugios destinados a la protección de especies en peligro de extinción.

Los principales argumentos de la acción de inconstitucionalidad esgrimidos por la Defensoría, sostienen que el proyecto minero atenta contra el derecho a un ambiente sano, equilibrado y sostenible, dispuesto en

el artículo 50 de la Constitución Política, así como que contraviene varios tratados internacionales suscritos por Costa Rica, por ejemplo, la Declaración de Río, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención Marco sobre el Cambio Climático, entre otros de igual importancia. Asimismo, este proyecto es contrario a los principios de desarrollo sostenible y precautorio, ampliamente desarrollados tanto en el nivel legal como jurisprudencial.

La Defensoría consideró en la acción presentada, que la actividad minera, en general, tiene implicaciones serias en el medio ambiente, tales como la contaminación en el aire, agua y suelo, así como problemas en el nivel social. En ese sentido ya en el 2001, la Defensoría se había pronunciado con ocasión de un proyecto de explotación minera en Montes de Oro, Miramar indicando en esa oportunidad:

*“En el presente caso, los impactos ambientales registrados a través de la historia y a partir de la utilización del método de la lixiviación con cianuro en las actividades mineras, han provocado gran preocupación en las comunidades y grupos ecológicos aledaños a la zona donde se realizaría la actividad, debido a que los daños ocasionados han impactado seriamente la biota de extensas zonas, a lo que debe agregarse el proceso de recuperación que se reporta en períodos a muy largo plazo y costos económicos altos, los cuales no siempre ha cubierto la empresa que los provocó<sup>24</sup>.”*

Conviene recordar que los impactos de la minería tienen que ver con el tipo de minería en sí, existiendo tipos que impactan menos el ambiente que otros: “Las alteraciones ambientales producidas por la minería de interior son menores, menos radicales, menos extensas y menos generales que las producidas por la minería de superficie.”<sup>25</sup> . Asimismo, los impactos se desprenden también de la eliminación de residuos de la mina, del transporte del mineral y procesamiento del mismo, así como del proceso que involucra o produce materiales muy peligrosos y tóxicos.

En el estudio realizado por el [Forest Peoples Programme](#) sobre la Minería y su grave impacto sobre los Bosques y los Pueblos, se refleja claramente lo expuesto:

<sup>22</sup> Acción de Inconstitucionalidad N° 08-015163-0007-CO, acumulada a la Acción No. 08-014900-00070-CO.

<sup>23</sup> Resoluciones N° 3638-2005-SETENA de las 9:25 horas del 12 de diciembre del 2005; resolución N° 170-2008-SETENA de las 12:50 horas del 4 de febrero del 2008.

<sup>24</sup> Expediente N° 09754-23-00

<sup>25</sup> Informe Final con Recomendaciones, oficio CV-544-95 del 26 de febrero de 1996, Expedientes 1714-03-94 y 1403-23-95



*“La minería es una actividad a corto plazo pero con efectos a largo plazo. A nadie puede (debe) caberle duda que cuando se realiza en zonas de bosque constituye un factor de depredación de los mismos. (...)”*

*Las actividades mineras comprenden diversas etapas, cada una de las cuales conlleva impactos ambientales particulares. En un sentido amplio, estas etapas serían: prospección y exploración de yacimientos, desarrollo y preparación de las minas, explotación de las minas, tratamiento de los minerales obtenidos en instalaciones respectivas con el objetivo de obtener productos comercializables.”*

En igual sentido, en punto al problema que se ha presentado a nivel mundial en casos de explotación minera y la determinación de quién paga los costos de remediación por los daños ocasionados, se ha indicado:

*“Es evidente que las actividades mineras frecuentemente producen beneficios económicos a corto plazo a las comunidades y a los trabajadores (empleos, negocios en general) y que a menudo mejoran en parte la infra-*

*estructura local como caminos, sistemas de distribución de electricidad y agua, etc. Sin embargo, estas mismas actividades también producen impactos ambientales y de salud a largo plazo que las compañías mineras frecuentemente evitan pagar”<sup>26</sup>*

Al respecto, conviene conocer las experiencias de los países que han tenido explotación minera, especialmente los centroamericanos<sup>27</sup>, donde la experiencia ha demostrado que el daño ambiental generado no es proporcional, sino mucho mayor, al posible efecto positivo en la zona que la actividad hubiera podido desarrollar. Tómese en consideración que para extraer una onza de oro –cantidad más o

menos requerida para hacer un anillo-, se necesita desplazar entre 5 y 20 toneladas de roca, generándose excavación de tajos y posible destrucción de zonas de bosque.

Retomando lo señalado en el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica, en el sentido del reconocimiento del derecho a un ambiente sano, equilibrado y sostenible como un derecho humano, este derecho es violentado con el desarrollo de la actividad minera propuesta. Asimismo, debe considerarse que la minería conlleva también problemas sociales y de salud que deben ser considerados alrededor de dicha actividad. En el caso del impacto social, debe tenerse presente que durante el tiempo de la concesión, muchas personas migran al lugar donde se desarrolla la actividad porque tienen un empleo asegurado. Sin embargo, si se toma en cuenta que la actividad es de tiempo limitado, surge la pregunta sobre las posibilidades futuras que tendrán las personas que se dedicaban a esa actividad después de su cese. Estamos entonces ante una opción laboral no sostenible que generará un fuerte impacto a los trabajadores al momento de desaparecer.

*“El interés público y la conveniencia nacional exigen un equilibrio ambiental que proteja y garantice la biodiversidad de toda la Región Huetar Norte. La publicación del Decreto que permite la actividad minera antepone el interés privado por encima del interés de toda la colectividad de tener un ambiente sano, equilibrado y sostenible. No es congruente esta acción del Gobierno de la República con las políticas nacionales y legislación vigente que buscan proteger el medio ambiente y promocionar a Costa Rica como un destino verde.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

En materia de salud, no pueden obviarse los complejos efectos que esta actividad con-

lleva para todos aquellos trabajadores y comunidades cercanas expuestos a sustancias químicas peligrosas, como puede ser el cianuro, utilizado en el proceso de obtención del oro.

En ese sentido, se considera que, al momento de evaluar una propuesta minera se deben tomar en consideración, además de los indicadores económicos cuantitativos medidos a escala nacional, el involucramiento de la comunidad en el proyecto y que el mismo tenga una probabilidad real de contribuir al desarrollo económico sostenible en la localidad donde se desarrollará.

En el caso del Proyecto Crucitas, no existen estudios técnicos que demuestren que el costo- beneficio social de la actividad económica es mayor que los costos socioambientales asociados que el proyecto minero a desarrollar traerá consigo. Sólo se cuenta con el informe de SETENA, que emite un estudio sobre la viabilidad ambiental de la obra, que no es un Estudio de Impacto Ambiental completo. Este aspecto, fue planteado por

<sup>26</sup> Morán, Robert. Citado en *El Lado Oscuro del Oro*, Pág. 6.  
<sup>27</sup> Erzinger, Florian. *El Lado oscuro del oro. Impactos de la minería metálica en El Salvador*. Primera Edición. Noviembre 2008. OXFAM, *Minería de Metales y desarrollo sostenible en Centroamérica*, 2008. OXFAM, *La minería de metales en Centroamérica: dolor y resistencia*, 2008.

la Defensoría en la Acción de Inconstitucionalidad presentada.

Conviene recordar que debido a sus impactos, la minería es una actividad que debe ser controlada estrictamente en todas sus etapas, desde la prospección y explotación hasta el transporte, procesamiento y consumo. En muchos casos, un control estricto significa sencillamente prohibición. Pretender que las corporaciones mineras se controlarán a sí mismas es más que ingenuo: es absurdo. Incluso el control de los propios gobiernos es insuficiente, teniendo en cuenta el poder económico y político que las corporaciones mineras han demostrado tener sobre ellos. Se debe empoderar a la sociedad en su conjunto para que participe directamente en este control.

*“Al concebirse el agua como de utilidad pública, un bien público y de interés social, se sobreponen los intereses de la comunidad a los intereses de inversionistas privados, nacionales o extranjeros, a quienes se les confiere el derecho de explotar un recurso público para provecho propio, pero condicionado en todo caso a las prioridades de uso que establece la normativa vigente. Por lo tanto, debe garantizarse el efectivo ejercicio de participación ciudadana, involucrando a la población en la toma de decisiones.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

Pero ante todo, los pueblos que viven en las regiones ricas en minerales deben tener la capacidad de tomar decisiones plenamente informadas para decidir si permiten o no actividades de minería en sus territorios. Y en caso de aceptar, deben tener el poder para decidir cómo se debe llevar a cabo la actividad, de forma que asegure la conservación ambiental y la justicia social.

La Sala Constitucional, admitió para su estudio la acción de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría el 23 de febrero de 2009. Al respecto, el día 27 de mayo 2009, se notificó a la Defensoría que la acción presentada había sido acumulada a la No. 08-014900-0007-CO. De conformidad con lo anterior, la Defensoría estará a la espera de la resolución judicial correspondiente.

## **B.- Protección del Recurso Hídrico: Caso del Acueducto Sardinal, El Coco y Ocotol**

La Defensoría tuvo conocimiento, de parte de algunos vecinos de la comunidad de Sardinal<sup>28</sup>, del proyecto

de perforación de pozos y construcción de un acueducto en dicha comunidad por medio de la figura de fideicomiso utilizada por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, proyecto que favorecería el suministro de agua potable en playas de El Coco y Ocotol, privilegiando el uso turístico y comercial del agua, sobre el uso poblacional.

Mediante informe final con recomendaciones<sup>29</sup>, la Defensoría de los Habitantes indicó que debido a que el agua es un bien de dominio público, tal y como lo dispone la Constitución Política –artículos 121, inciso 14 y 140- y la legislación vigente interna artículo 264 de la Ley General de Salud y 50 de la Ley Orgánica del Ambiente, así como en los convenios internacionales, particularmente en la Declaración Centroamericana del Agua (1998). Por esa naturaleza y los fines que cumple, el agua es objeto de una tutela jurídica especial dentro del Sistema de derecho costarricense a todo nivel (constitucional, legal, reglamentario), que garantiza que el uso y aprovechamiento para consumo humano básico está por encima de usos comerciales, industriales o cualesquiera otros.

De la investigación realizada por la Defensoría de los Habitantes, se pudo constatar que las obras del acueducto Playas del Coco, se iniciaron sin contar de previo con la viabilidad ambiental otorgada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

Asimismo, es necesario destacar que el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), institución que por ley le corresponde la responsabilidad de investigar y proteger las aguas subterráneas, siendo sus pronunciamientos vinculantes para las instituciones públicas y privadas, no recibió, en forma oportuna y previo al inicio de las obras, los estudios sobre la explotación del acuífero de Tempisque del cual forma parte el acuífero de Sardinal, en los cuales se fundamenta la ejecución de la obra; lo anterior representando una situación de evidente riesgo.

Del análisis realizado de los estudios técnicos presentados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), como sustento del proyecto y del estudio realizado por la Comisión Interinstitucional creada para completar los mismos, la Dirección

<sup>28</sup> Expedientes número 18003-2008-SI, 17590-2008-SI,

<sup>29</sup> 19007-2008-SI, 19150-2008-SI, 19152-2008-SI, 19167-2008-SI Oficio No. 12810-2008-DHR de fecha 18 de diciembre de 2008.

de Aguas Subterráneas del SENARA, la Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional, constataron la insuficiencia de los mismos para poder garantizar la disponibilidad y sostenibilidad del agua. Por lo tanto, el criterio técnico que dio sustento al contrato de fideicomiso que se suscribió es insuficiente.

### Sobre el contrato de fideicomiso

El acueducto Sardinal se financia bajo el “Contrato de Fideicomiso Acueducto Playas del Coco”, cuya naturaleza jurídica, si bien privada por su constitución, así como por el origen de los recursos a administrar, es de utilidad pública; éste trasciende sustancialmente a ser un instrumento de derecho mercantil destinado a la administración de un patrimonio. Además, considera esta Defensoría, se obvia el bien más importante que constituye la base del contrato, el agua y que fue el que motivó el interés de los inversionistas, teniendo presente que el líquido pertenece a todos los habitantes conforme con la tutela del sistema jurídico costarricense.

La Defensoría de los Habitantes considera que el AyA debe tenerse como parte del contrato de fideicomiso, lo anterior se verifica al constituirse en fideicomisario principal “Beneficiario Principal”; al ser el ente rector del servicio de suministro de agua potable; al haber sido aprobado el contrato en Sesión de Junta Directiva 2007-046, Acuerdo 2007-367; al pasar las obras del acueducto a propiedad del AyA cuando sean concluidas a satisfacción; al obligarse a garantizar a los fideicomisarios fundadores los derechos de suministro de agua potable y finalmente, por comprometerse al cumplimiento de la normativa ambiental aplicable.

La garantía de derechos de suministro de agua potable a los fideicomisarios fundadores, está privilegiando el uso de agua para fines comerciales por encima del uso para consumo humano poblacional. Resulta abiertamente contrario al sistema de derecho costarricense, cualquier uso que privilegie el acceso al agua potable y su disfrute a algunos habitantes por encima de otros, en razón de haber sido los inversionistas que asumen el costo de las obras.

El contrato de fideicomiso evidencia una renuncia de potestades de imperio por parte del AyA, lo cual resulta ilegítimo, además de violentar normas de rango constitucional y legal. El Estado, bajo la actuación formal de ese instituto, ejerce las potestades de imperio y las facultades de control, fiscalización, vigilancia y administración en lo referente a la dotación de agua pota-

ble, por lo que dichas potestades son irrenunciables, indelegables e imprescriptibles para esa entidad.

Asimismo, considera esta Defensoría, que el contrato de fideicomiso lesiona la transparencia y la publicidad de las actuaciones públicas ya que contiene una cláusula que obliga al AyA a no divulgar información a terceros relacionada con el contrato sin autorización previa de los inversionistas, “Comité de Fideicomisarios”, del cual el AYA no es parte, vulnerándose un pilar esencial dentro del quehacer institucional público dentro del Estado Social y Democrático de Derecho, tal como lo es el principio de transparencia y acceso a la información en la gestión pública.

Otro aspecto analizado, refiere a que cuando se firmó el contrato de fideicomiso el 23 de mayo del 2007, aún no había entrado en vigencia el Reglamento para la aplicación del artículo 38 de la Ley de Planificación Urbana No. 4240 en obras de Acueductos y Alcantarillados, publicado en La Gaceta No. 180 del 19 de setiembre del 2007. Lo anterior es relevante por cuanto este reglamento es el único instrumento normativo que faculta la utilización del contrato de fideicomiso para que cuando se desprenda la existencia de un interés público, se puedan construir obras de acueductos bajo el costo de los desarrolladores. Esta situación contraviene el artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa, siendo que se utilizó una figura contractual que no estaba reglamentada.

En las recomendaciones giradas por la Defensoría de los Habitantes a las instituciones involucradas, fundamentalmente al AyA, al Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), al SENARA, a la SETENA y a la Municipalidad de Carrillo, se solicitó la suspensión en la ejecución del proyecto hasta tanto exista efectivo cumplimiento de cada uno de los requisitos técnicos y legales establecidos por la normativa vigente y en apego a lo indicado por la Procuraduría General de la República (C-218-2008), por la Contraloría General de la República (No. DFOE-ED-19-2008 de fecha 21 de octubre de 2008, DFOE-ED-22-2008 del 21 de noviembre de 2008) y la Defensoría de los Habitantes para el caso Sardinal; criterios que deben ser también aplicados a todo nuevo proyecto.

Con fundamento en lo anterior, la institución solicitó a dichas entidades públicas el cronograma de cumplimiento a las disposiciones giradas por la Contraloría General de la República, a lo cual se está dando el debido seguimiento, hasta la determinación de las posibles responsabilidades administrativas, civiles y penales en la ejecución del proyecto Acueducto Sardinal, El Coco – Ocotol.

Es así como la intervención de la Defensoría de los Habitantes como órgano de control, ha buscado garantizar que el proyecto Acueducto El Coco – Sardinal, se desarrolle en estricto cumplimiento de los requisitos técnicos y legales que establece la normativa vigente sobre la materia. Y ante la evidencia de irregularidad alguna, nuestro mando legal nos ha obligado a intervenir con el fin de procurar enderezar el procedimiento, utilizando las herramientas legales que el sistema jurídico ofrece en defensa de un derecho fundamental, como lo es el derecho al agua.

### C.- Contaminación ambiental y afectación a la salud: el caso de Jacó

La Defensoría de los Habitantes ha venido atendiendo diversas denuncias de la comunidad de Jacó<sup>30</sup>, principalmente, por los problemas que genera la inadecuada disposición de aguas negras y residuales; por la inexistencia de un alcantarillado sanitario, además de la constante contaminación de la playa, aguas del mar y cauces de la zona provenientes de la actividad turística y comercial, debido a la inadecuada planificación urbanística y turística, a la existencia de desarrollos urbanos y turísticos en zonas de recarga acuífera y de manglar. Asimismo, se han recibido denuncias por construcciones invadiendo la zona marítimo terrestre, la realización de caminos y otros trabajos en zona de protección ambiental y a la existencia de un inadecuado sistema de suministro de agua potable, entre otros problemas, que afectan la calidad de vida de los habitantes de la zona y personas que llegan a visitar el sitio.

A partir de las investigaciones realizadas, la Defensoría de los Habitantes ha girado diferentes recomendaciones<sup>31</sup> a las instancias públicas involucradas con el objetivo de corregir las irregularidades existentes. Las recomendaciones fueron giradas a la Municipalidad de Garabito, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, al Ministerio de Salud y al entonces Ministerio del Ambiente y Energía, con el fin de garantizar: que el desarrollo hotelero y turístico de la zona se desarrolle en armonía con la naturaleza, en cumplimiento de cada uno de los requisitos técnicos y legales que establece la normativa vigente; que se genere la construcción de un sistema de alcantarillado sanitario acorde con el crecimiento inmobiliario de la zona; que los controles estatales sobre dicho desa-

rollo sean oportunos y efectivos; que la coordinación interinstitucional y la participación ciudadana sean imperantes en el manejo integral de la zona.

Para la fase de seguimiento a las recomendaciones, se han programado sesiones de trabajo y de rendición de cuentas en la comunidad. A la fecha se han realizado dos sesiones, la primera el 22 de setiembre de 2008 y la segunda el 25 de noviembre de 2008. El trabajo realizado en la atención de esta problemática, ha generado importantes avances en relación con los siguientes temas, entre otros:

- a.- La identificación de locales comerciales que no cuentan con adecuados sistemas de disposición de aguas negras y la notificación de órdenes sanitarias emitidas por el Ministerio de Salud.
- b.- Estado de las plantas de tratamiento existentes en la comunidad, identificación de asentamientos humanos que no cuentan con sistemas de disposición de aguas negras y residuales y valoración de posibles opciones de reubicación.
- c.- Identificación de actividades comerciales en la zona marítimo terrestre y definición del trámite existente para su desalojo.
- d.- Valoración de opciones para instalación de un sistema de alcantarillado sanitario en Jacó.
- e.- Dificultades de coordinación interinstitucional en defensa de los recursos naturales.

Durante el año 2009 se continuará con el trabajo en la zona para resolver los principales problemas que aquejan a la comunidad de Jacó, e incluso, se está coordinando un taller con la participación de las diferentes instituciones involucradas, con el objetivo de aclarar conceptos de gestión ambiental y lograr que su intervención sea más efectiva.

### D.- Protección del Recurso Marino-Costero

En el marco de la protección del recurso marino costero por parte de la Defensoría, se detallan para el presente informe, tres temas de especial importancia: el primero está referido a la instalación de marinas en el país y algunas consideraciones al respecto. Seguidamente, se hará referencia a dos temas que han ocupado especialmente el interés de

30 Expedientes 22626-2006; 6758-2007

31 Informes finales: expediente número 22626-23-2006, oficio 05259-2007-DHR de fecha 12 de julio de 2007 y expediente número 12825-2007, oficio número 0347-2008-DHR de fecha 28 de marzo de 2008.

la Defensoría en el período que se reporta y son los referidos a la protección del delfín, así como la lucha contra el aleteo de tiburón.

### D.1 Establecimiento de Marinas en Costa Rica

Costa Rica, al ser un país con 1412 kilómetros lineales de costas, aproximadamente, resulta sumamente atractivo para el desarrollo de marinas turísticas, especialmente en la costa Pacífica, debido a su topografía y clima favorable.

En el año 1998, se publica la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas, número 7744 y, en febrero de 2001, se inaugura la primera marina del país ubicada en playa Herradura, Garabito, denominada Marina Los Sueños. Luego de esta fecha, en diciembre de 2008, se abrió una nueva marina en el Golfo de Papagayo y se espera que próximamente se inaugure la tercera en Quepos, denominada Marina Pez Vela.

No obstante lo anterior, en la Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT) del Instituto Costarricense de Turismo, encargada de aprobar el funcionamiento de esta actividad, fiscalizando la etapa constructiva y presentando informes de avance de obra; se encuentran en estudio aproximadamente 22 proyectos de marinas, de los cuales algunos ya están en la etapa constructiva y los otros, únicamente en etapa de evaluación<sup>32</sup>. De acuerdo con datos del Instituto de Costas, estas construcciones afectarán aproximadamente 220 kilómetros del litoral de Costa Rica. Lo anterior ilustra el auge que el establecimiento de este tipo de infraestructura está teniendo en las zonas costeras de nuestro país.

Durante el año 2008, se conoció de un proyecto de ley, expediente número 14836, denominado “Modificación de Varios Artículos de la Ley No. 7744, Concesión y Operación de Marinas Turísticas”, en estudio por parte de la Comisión Permanente Especial de Redacción de la Asamblea Legislativa, el cual pretende realizar modificaciones a la ley citada con lo cual se pretende desregular la actividad de las marinas turísticas en Costa Rica<sup>33</sup>, sobre todo en cuanto a los requisitos que se solicita para la autorización de la actividad. Por lo anterior y ante la inquietud de un grupo de habitantes que acudieron a esta institución, en octubre de 2008, la Defensoría de los Habitantes presentó ante la Sala

Constitucional una consulta de constitucionalidad<sup>34</sup> en relación con este expediente legislativo referido.

En esa oportunidad, la Defensoría argumentó, entre otras cosas, la violación del artículo 50 de la Constitución Política, sobre todo, aplicando el principio precautorio y el preventivo, con el fin de garantizar, defender y preservar el derecho a un medio ambiente sano, además de preservar los recursos naturales costeros. Asimismo, se indicó que también se estaría violentando el artículo 89 de la Constitución Política, que dispone que el Estado debe proteger las bellezas naturales.

De acuerdo con lo investigado por esta Defensoría, el principal impacto ambiental de las marinas es hacia los ecosistemas marinos ya que en los estudios de impacto ambiental que se exigen, no se contempla aspectos relativos a la biodiversidad marina y cómo se verán afectadas por la actividad. La Defensoría no se opone a la actividad, pero considera indispensable que se levanten índices de fragilidad ambiental marina así como un mapa de sensibilidad de las costas del país y un plan de ordenamiento marino-costero, como lo recomiendan los especialistas consultados, entre los que se encuentra el Centro de Investigación en Ciencias del Mar y Limnología (CIMAR) de la Universidad de Costa Rica, más cuando se tiene en lista una gran cantidad de marinas pendientes de aprobación, como se señaló anteriormente.

Entre los impactos ambientales de la actividad de marinas, de acuerdo con lo señalado por el oceanógrafo físico Guillermo Quirós Álvarez, se cita:

*“Los botes y marinas son fuentes significativas de contaminación en aguas costeras. Las marinas poco planificadas, así como las actividades que se desarrollan en relación con ellas, han resultado en el deterioro del ambiente y del agua. Por ello cuando se evalúa un proyecto deben atenderse los requerimientos para prevenir y mitigar las principales consecuencias: -El riesgo inaceptable de que los derrames de combustibles ocasionen daños irreparables al ecosistema; -Los sólidos suspendidos y precipitados, alteran la turbidez, introducen cambios en el color en el agua y por acumulación de sedimentos en el fondo reducen la profundidad vital a los organismos; - El aceite, inclusive con bajas tasas de aporte es estéticamente inaceptable y reduce las actividades biológicas al impedir la intrusión de la luz solar en el mar; - La tur-*

<sup>32</sup> De acuerdo con información del CIMAT de octubre de 2008, hay 10 marinas en proyecto y 6 marinas en consulta previa.

<sup>33</sup> Es necesario indicar, que anteriormente dicho proyecto de ley se denominaba “Ley de Simplificación de Trámites para la Instalación de Marinas y Atracaderos Turísticos”.

<sup>34</sup> Expediente 08-14303-0007-CO, Sala Constitucional.

*bidez reduce la claridad del agua, reduce la profundidad requerida para llevar a cabo la fotosíntesis, esencial para la vida vegetal en el fondo: algas, pastos marinos, fitoplancton; e interfiere con la alimentación y respiración de los organismos acuáticos; -Las marinas constituyen puntos calientes para bacterias y otros patógenos, hidrocarburos alifáticos, aromáticos y metales pesados; -El uso de pintura "antifouling", creosota y otros preservantes químicos son tóxicos para numerosos organismos; -Las aguas de sentina son una fuente potencial de contaminación; -La cantidad de botes asociados a una marina son una fuente de tránsito que interviene en la libre circulación de peces, tortugas y delfines, alterando sus patrones naturales de desplazamiento; -El incremento en el ruido producido por los motores interfiere directamente sobre la conducta en general de los delfines que dependen de la ecolocalización para comunicarse con sus semejantes, conseguir alimento o reproducirse; -El tránsito intenso y la permanencia de mayor luminosidad aleja a las tortugas que pueden utilizar playas cercanas a las instalaciones de marinas." (Sic)<sup>35</sup>*

La Sala Constitucional, mediante resolución número 2008-15760 del 22 de octubre de 2008, declaró inconstitucional el proyecto de ley número 14836, por lo que se devolvió el mismo a la Comisión Legislativa para su corrección. Indica el Tribunal Constitucional en el *Por Tanto* de la resolución:

*"a) El artículo 2 del proyecto, cuyo propósito es reformar los artículos 8 y 9 de la Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas son inconstitucionales, específicamente, los textos propuestos para el artículo 8, inciso d) y el artículo 9, párrafo 5°. Lo anterior, al posponer la presentación de la Evaluación de Impacto Ambiental para después de otorgada la concesión para la construcción, administración y explotación de marinas y atracaderos turísticos, desconociéndose el deber Estatal de proteger, preventivamente, el medio ambiente y por limitar el derecho a la participación ciudadana en la decisión de asuntos relacionados con éste; b) El texto propuesto para el artículo 9, párrafo 6°, es inconstitucional por violentar el principio de la responsabilidad de las Administraciones Públicas implícito en la Norma Fundamental;*

*c) El Transitorio II del proyecto de ley es inconstitucional por violación al artículo 50 de la Constitución Política en tanto se indica lo siguiente "Cuando las actividades se encuentran en operación, no se requerirá realizar una EIA; dichas actividades deberán regirse por el procedimiento establecido para obtener la autorización por parte de la autoridad ambiental correspondiente"*

Habiéndose declarado la inconstitucionalidad referida, la Defensoría de los Habitantes estará dando seguimiento al desarrollo de este proyecto de ley con el fin de que, al modificarse la Ley No. 7744, se proteja adecuadamente el ambiente, se asegure una mejor calidad de vida para las generaciones futuras y que el crecimiento de la actividad de marinas turísticas se realice de acuerdo con los parámetros del desarrollo sostenible.

## **D.2: Protección de los delfines: una constante preocupación**

El delfín es un mamífero clasificado como cetáceo, de gran longevidad en su mayoría, pudiendo existir especies que pueden llegar a vivir más de cien años. El delfín vive en grupos sociales de cinco a varios cientos de miembros y aplican el eco para encontrar presas y cazan en cooperación. Rodean los bancos de peces, los atrapan y se turnan nadando entre estos para capturarlos. Esta sofisticada práctica de caza ha conducido a la muerte de delfines en las redes de las pesqueras comerciales.

A finales de los años cincuenta, los pescadores descubrieron que el atún de aleta amarilla en el Pacífico oriental tropical se juntaba debajo de los bancos de delfines. A raíz de este hallazgo, el principal método de pesca en la región se convirtió en rodear con redes los bancos de delfines, para capturar el atún que se concentraba debajo. Se considera que más de 7 millones de delfines murieron como resultado de la pesca con red de cerco en el Pacífico Oriental Tropical.

En 1972, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la Ley de Protección de Mamíferos Marinos (MMPA), que redujo la captura incidental de delfines por parte de barcos pesqueros estadounidenses que capturaban el atún con redes de cerco en el Pacífico Oriental. La ley prohíbe expresamente la captura del delfín en Estados Unidos y por parte de ciudadanos de Estados Unidos en mar abierto. Asimismo, prohíbe la importación a Estados Unidos de mamíferos marinos y productos derivados de mamíferos marinos. Pese a ello, la presencia de la pesca extranjera ha ido aumentando.

<sup>35</sup> Citado en: <http://quepospatriotico.blogspot.com/2008/01/informe-tnico-marina-puerto-viejo.html>

El 17 de junio de 1992, los Estados Unidos promulgó la Ley denominada “Moratoria global para prohibir ciertas prácticas en la pesca del atún, (Ley Studts)”. Esta ley afecta el atún proveniente de los países pescadores como de los que lo obtienen de dichos países, como Costa Rica y pretende la protección del delfín en las labores de pesca del atún.

A nivel comercial, los países a través del marco del GATT, promovieron medidas para que Estados Unidos de Norteamérica cesara en las restricciones impuestas, las cuales consideró Costa Rica oportunamente no procedían en países como el nuestro, que ha tomado acciones en su legislación interna sobre el tema. Costa Rica argumentó que “cualquier solución de problemas ambientales que exceda las competencias internas sólo pueden ser adoptadas en el marco de la cooperación intergubernamental y no mediante acciones unilaterales de los países”. Es así como en el marco de lograr que Estados Unidos levantara el embargo decretado, se suscribieron una serie de convenios y compromisos internacionales en pro de la pesca del atún libre de delfín, tal y como se referirá.

En el caso costarricense, el país posee una riqueza atunera importante que se estima en el 20 % de la totalidad del recurso en el océano pacífico oriental. Pese a ello, Costa Rica no posee flota atunera, por lo que concede licencias a buques extranjeros para la pesca de este recurso. Lo que se ha desarrollado en el país, es una industria importante de enlatado de atún, mismo que es comprado a los concesionarios y luego vendido a terceros países, entre ellos, Estados Unidos.

Tomando como punto de partida lo anteriormente expuesto, así como diferentes denuncias tanto individuales como de grupos ambientalistas, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio<sup>36</sup> sobre la matanza de delfines por malas prácticas en la pesca del atún y su relación con varios entes gubernamentales, en especial, INCOPECA. Luego de recibidos los informes solicitados por la Defensoría de los Habitantes, se realizó una investigación sobre la actividad de pesca de atún en general.

Como punto inicial, es preciso señalar que Costa Rica es miembro de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), cuya función, entre otras, es regular la pesca de cerco y sobre plantados del atún aleta amarilla y patudo respectivamente en el Océano Pacífico Oriental (OPO). Esa Comisión viene trabajando, desde hace más de 25 años, en un programa científico que incluye la presencia de observadores a

bordo, con el fin de disminuir la mortalidad de delfines en la pesca del atún.

Tanto la CIAT, como institutos científicos, afirman que la única manera de lograr la sostenibilidad del recurso atunero es lograr un nivel sostenido de capturas de atún en asocio a delfines. Esto por cuanto el atún maduro se asocia con los delfines, mientras que la pesca de atún sin delfines –atún joven-, pone en grave riesgo la conservación de otras especies, igualmente protegidas, como tiburones picudos, tortugas de mar y otras.

Al respecto, la CIAT reportó para Costa Rica 314 delfines muertos en 1993, que corresponde al 8.71% de los 3.601 delfines muertos en todo el pacífico oriental. Para 1994, se reportaron 199 delfines muertos, correspondiendo al 4.85 % de los 4.095 delfines muertos en total. Posterior a esos años, INCOPECA indica no contar con los datos en tanto señala solo los tiene la CIAT.

Asimismo, en el año 1998 se originó el programa del APICD (Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de Delfines), el cual ha permitido que la mortalidad de delfines anualmente haya caído a menos del 1%. Uno de los instrumentos más utilizados en este programa han sido los observadores a bordo, que ha tenido muy buenos resultados, de acuerdo con lo indicado por el INCOPECA. Esta institución cuenta con un protocolo especial para los casos en que se constaten anomalías en la pesca, como lo son: la detención de la embarcación, las artes de pesca y el producto; luego, se levante un acta con las pruebas y se interpone la denuncia ante el Ministerio Público.

En el año 1999, se ratifica el **Acuerdo con los Estados Unidos para la Conservación de Delfines USA, publicado en La Gaceta No. 230 del 26 de noviembre de 1999, Alcance No. 95, mediante el cual el país se compromete a cumplir con una serie de lineamientos para bajar la mortalidad de delfines en la pesca del atún en Costa Rica, entre los que se encuentra buscar métodos ambientalmente adecuados para la captura de atunes aleta amarilla grandes y asegurar la sostenibilidad de las poblaciones de atún en la zona, así como los recursos marinos vivos relacionados con la pesca, tomando en consideración su ecosistema, con el fin de no afectarlo.**

Dentro de este acuerdo, se determina la necesidad de asegurar la conservación de los ecosistemas y aplicar el criterio de precaución consistente con las disposiciones pertinentes del Código de Conducta para la pesca Responsable de la FAO y del Acuerdo

36 Expediente número 15157-2008-SI

de Naciones Unidas sobre las Poblaciones de Peces Transzonales y las poblaciones de Peces Altamente Migratorios. Concordante con lo propuesto en este convenio, la Junta Directiva del INCOPECA emite el Reglamento para el establecimiento de áreas marinas para la pesca responsable<sup>37</sup>, con el cual se pretende cumplir con lo anterior, también procurando tomar las medidas para evaluar la captura y captura incidental de atunes aleta amarilla juveniles y otras poblaciones de recursos marinos vivos relacionados con la pesquería. Asimismo, se establece que le corresponderá al Servicio Nacional de Guardacostas, con apoyo de los comités de vigilancia integrados por pescadores y en coordinación con el INCOPECA, la vigilancia y control de las prácticas de pesca.

En este mismo orden de ideas, dentro del aseguramiento de la sostenibilidad a largo plazo de todas estas especies, tomando en cuenta la interrelación entre especies en el ecosistema, el INCOPECA, mediante acuerdo de Junta Directiva del 12 de abril de 2000, número AJDIP 107, denominado “Sistema de Seguimiento y Verificación del Atún Capturado con y sin Mortalidad de Delfines”, publicado en La Gaceta No. 85 del 4 de mayo de 2000, pretende tener un mayor control sobre la actividad.

De acuerdo con el Programa Dolphin Safe<sup>38</sup>, referente a la introducción de la etiqueta APICD dolphin safe, se indica que la mortalidad incidental de delfines en la pesca con red de cerco en el Océano Pacífico Oriental ha disminuido a niveles cercanos a cero<sup>39</sup>; sin embargo, al consultar las estadísticas referidas a Costa Rica al INCOPECA, dicha información fue negada a la Defensoría de los Habitantes, por lo que se desconoce el número de delfines muertos en Costa Rica, aunque sí se admite que existió.

En concordancia con lo que el país ha suscrito en tratados internacionales y otros instrumentos, se suscribe la Ley de Pesca y Acuicultura, en la cual se regula la actividad pesquera cerquera de atún con el fin de proteger a las poblaciones de delfines, ade-

más de la sostenibilidad de la actividad y específica los métodos, las técnicas, los equipos y las artes de pesca prohibidos en las aguas jurisdiccionales del Estado costarricense. Asimismo, se dispone una serie de prohibiciones en la actividad dentro de la cual se encuentra la prohibición de la caza marítima y la captura de cetáceos, pinnípedos y quelonios, entre otras medidas igual de importantes.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que desde el año 1995, que se conoció por primera vez en la institución una denuncia sobre la matanza de delfines en las redes de pesca de barcos atuneros, el INCOPECA ha hecho un esfuerzo por controlar la actividad y conservar a esta especie, en cumplimiento con las leyes nacionales y los compromisos internacionales. Por lo anterior, se han redactado una serie de instrumentos y se han realizado acciones tendientes a que los barcos atuneros cumplan con los requisitos para prevenir la matanza de los cetáceos, principalmente, como se describió anteriormente.

Asimismo, de acuerdo con los datos de la CIAT, se ha podido constatar que la matanza de delfines incidental en el Océano Pacífico ha disminuido casi a cero (0,01% de la población), lo que hace pensar a la Defensoría que las acciones implementadas han logrado un buen resultado.

Analizando las respuestas dadas por las instituciones, se considera que el país ha implementado los convenios internacionales y demás instrumentos para controlar la actividad, como se ha venido señalando y evitar la muerte incidental de delfines. Sin embargo, llama la atención de esta Defensoría, que de acuerdo con estos convenios, la información de la pesca en el país es administrada por la autoridad competente, en este caso el INCOPECA y es éste quien deberá remitir la información a la CIAT, por lo que no se comprende la razón de no remitir el registro de mortalidad de delfines –señalan que sí hay mortalidad pero ésta se encuentra dentro de los límites permitidos por la CIAT-- a esta institución, más cuando el artículo 46 de la Constitución Política dispone el derecho de recibir información adecuada y veraz, así como la propia Ley de la Defensoría, misma que señala en su artículo 24 el deber de las y los funcionarios públicos de brindar colaboración preferente a los requerimientos de información de la Defensoría.

Por lo anterior y con el fin de velar por los recursos naturales del país y la protección de los mamíferos marinos que habitan y transitan por nuestras aguas, la Defensoría continuará dando seguimiento a este asunto y exigiendo mayor transparencia en la infor-

37 Decreto Ejecutivo No. 27919-MAG) (Acuerdo AJPID/138), publicado en La Gaceta No. 81 del 28 de abril de 2008

38 [\\_www.iatcc.org/Dolphin SafeSPN.htm](http://www.iatcc.org/Dolphin%20SafeSPN.htm)

39 El Informe Ejecutivo sobre el Funcionamiento del APICD en 2007, Acuerdo sobre el Programa Internacional para la Conservación de los Delfines, indica: “Durante 2007 continuó la tendencia de mortalidad incidental baja de delfines en la pesca atunera con red de cerco en el Área del Acuerdo a niveles cercanos a cero, uno de los objetivos principales del APICD. En 8871 lances sobre atunes asociados con delfines, en los que fueron capturadas 103.420 toneladas métricas (t) de atún aleta amarilla, murieron 838 delfines, un promedio de 0,09 delfines por lance. Aproximadamente el 94% de estos lances no causó mortalidad ni heridas graves de delfines.”



mación suministrada por el INCOPECSA, para así verificar que realmente se está cumpliendo con los compromisos internacionales adquiridos, así como con la normativa nacional y nuestra Constitución Política, velando así por la sostenibilidad del ecosistema que protege esta especie.

### **D.3 El Aleteo de Tiburón: una práctica cruel que requiere mayor atención.**

La alta demanda de las aletas de tiburón en los mercados internacionales, especialmente asiáticos, ha generado una presión cada vez mayor por la obtención de esta especie, misma que cumple un papel muy importante como depredador natural en el marco de un ecosistema marino.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento<sup>40</sup> desde hace varios años a la regulación en la pesca del tiburón, particularmente en cuanto a las acciones y controles necesarios para prevenir la práctica del “aleteo”, sea de la cercenación de las aletas del tiburón y posterior desecho de su cuerpo en el mar, esto con el fin de comercializar únicamente las partes que pueden significar un mayor ingreso por el alto costo al que se pagan.

Para ello, se han realizado gestiones ante diversas instituciones, incluidos el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPECSA) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, ente rector del sector productivo.

Respecto de esta temática, el 27 de noviembre de 2008 se publicó el Decreto Ejecutivo número 34928-MAG, “Procedimiento para la descarga de tiburones por embarcaciones pesqueras nacionales y extranjeras en el territorio nacional”, en el cual se establece dicho procedimiento, señalándose que el tiburón debe descargarse con la aleta adherida en forma natural, desprendidas parcialmente y en presencia de inspectores de INCOPECSA.

Asimismo, la Procuraduría General de la República, ante la consulta planteada por el Ministro de Agricultura, determinó en dictamen C-11-2009 de fecha 26 de enero de 2009 lo que a continuación se transcribe:

#### **“III. Conclusión**

*De conformidad con el artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 34928 de 27 de noviembre de 2008, se permite la descarga de tiburones en el territorio nacional cuando, sin desprender*

*totalmente las aletas, se hubieren practicado cortes longitudinales en la zona muscular adyacente a las aletas del tiburón y en la quilla o pedúnculo caudal, haciendo desprender las aletas en forma parcial; disposición que por ser una norma jurídica de carácter obligatorio hasta que no sea derogada o anulada, en este último caso por el Juez Constitucional o el Juez de lo Contencioso-Administrativo, debe ser observada por los habitantes de la República.”*

Por su parte, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura, informó a esta Defensoría, mediante oficio PEP-0084-02-2009, de fecha 6 de febrero de 2009, sobre las acciones de control ejercidas para vigilar la adecuada práctica de la pesca del tiburón, indicando: que las embarcaciones respectivas deben solicitar la inspección de descarga a INCOPECSA; que las naves reportadas dentro de listas de pesca ilegal no declarada, o similares, no tienen permitido desembarcar en Costa Rica y; que los barcos deben solicitar la inspección con antelación a su arribo mediante los formularios respectivos. La inspección se hace previa a la descarga y es supervisada in situ por inspectores de INCOPECSA, además de representantes de otras autoridades, tales como el Ministerio de Hacienda, MINAET u otros.

Asimismo, en La Gaceta número 45 del 5 de marzo de 2009, se publicó el “Reglamento para la autorización de desembarques de productos pesqueros provenientes de las embarcaciones pertenecientes a la flota pesquera comercial nacional o extranjera”, Acuerdo A.J.D.I.P./042-2009 del 30 de enero de 2009, mediante el cual se reglamenta el otorgamiento del correspondiente registro administrativo de muelle privado a aquellos atracaderos y centros de acopio que cumplan con los requisitos establecidos en dicho reglamento.

Con esta normativa, se pretende verificar la adecuada pesca del tiburón y otras especies y prevenir o eliminar la práctica del aleteo del tiburón, misma que violenta los principios de sostenibilidad de las pesquerías y el aprovechamiento integral de los recursos pesqueros, además del impacto que esto representa sobre los ecosistemas marinos y la consecuente violación del derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Pese a las acciones reglamentarias desarrolladas por INCOPECSA, existen varios cuestionamientos que se plantean y que generan que la Defensoría de los Habitantes determine continuar dándole seguimiento al presente asunto. Uno de los aspectos que se está analizando, es el referido a lo que se considera un

40 Expediente N° 16244-2004

retroceso, al haberse establecido vía decreto la adherencia parcial de la aleta al tiburón, cuando por muchos años, la Procuraduría General de la República, fundamentada en estudios técnicos, sostuvo la tesis de que la adherencia debe ser natural, por lo que existe una antinomia entre lo dispuesto vía decreto, mismo que no cuenta con el suficiente sustento técnico y la jurisprudencia administrativa que se venía generando. Pese a la diferencia en la jerarquía de las normas planteada entre estas dos fuentes de derecho –reglamentaria y jurisprudencial-, considera la Defensoría que el Decreto en mención debe ser revisado, de forma tal que el mismo cuente con los insumos técnicos necesarios que permitan regular la actividad, sin tomar únicamente en cuenta los intereses de grupos pesqueros.

Por otra parte, preocupa a la Defensoría el tema de la fiscalización en las labores de desembarque que debe realizar el INCOPECSA. Lo anterior, por cuanto resulta conveniente, que, además de las labores ordinarias de fiscalización al momento de la descarga de los barcos, se deben realizar operativos interinstitucionales de forma sorpresiva, lo anterior por cuanto se han denunciado descargas de forma irregular en los denominados muelles privados. Esto pese a la orden emitida por la Sala Constitucional mediante Resolución No. 1109-2006 del 3 de febrero del 2007, en cuanto a que se debe impedir *“el desembarque de toda embarcación pesquera apta para la realización de actividades de aleteo de tiburón, sea de bandera nacional o extranjera y sin distinción de aguas de procedencia, en muelles o atracaderos privados que no cuenten con instalaciones públicas que permitan el pleno ejercicio de las labores de fiscalización que se ha venido haciendo referencia”*.

En cumplimiento de lo anterior, se emite el “Reglamento para la autorización de desembarques de productos pesqueros provenientes de las embarcaciones pertenecientes a la flota pesquera comercial nacional o extranjera”, del 30 de enero de 2009. Mismo en el que considera la Defensoría debe incorporarse la posibilidad de realizar fiscalizaciones de forma sorpresiva, para lo cual es claro que se debe dotar al INCOPECSA de los recursos requeridos.

Tomando en cuenta lo anterior, la Defensoría continuará dando seguimiento al presente caso, de forma tal que, se logre una labor efectiva y eficiente por parte de las instituciones involucradas en la detección y sanción de la práctica del aleteo fuera de los parámetros establecidos.

## F. Contaminación sónica: una problemática cada vez más grave en Costa Rica

*“Asimismo, preocupa a la Defensoría la ausencia por parte de INCOPECSA de información clara y sistemática sobre el número de embarcaciones nacionales y extranjeras relacionadas con captura de tiburón; problema también referido por la Contraloría General de la República en Informe de evaluación realizado sobre la gestión del INCOPECSA<sup>1</sup> y que originó la recomendación de generar los cambios tecnológicos que permitan instaurar un sistema de registro de embarcaciones nacionales y extranjeras que permitan una mejor cuantificación de la pesca realizada y específicamente, la actividad relacionada con el tiburón. Al respecto, se tiene conocimiento que el INCOPECSA está en proceso de elaboración del referido sistema.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

1 Informe No. DFOE-PGA-86/2006, del 6 de febrero del 2007. Área de Servicios Públicos Generales y Ambientales. Contraloría General de la República.

Gran parte de las denuncias recibidas diariamente por la Defensoría están relacionadas con la contaminación sónica denunciada por las y los habitantes, misma que va desde la generada por actividades industriales, hasta la que ocasiona un templo vecino, o bien una actividad de karaoke en una determinada comunidad.

Al respecto, mediante Decreto Ejecutivo No. 78718-S, del 14 de agosto de 2000, se emitió el Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido, mismo que tiene como objetivo la protección de la salud de las personas y del ambiente, de la emisión contaminante de ruido proveniente de fuentes artificiales. Dicho decreto viene a derogar el decreto anterior (No. 18209-S); así como expresamente el artículo 30 del Reglamento sobre Higiene Industrial, Decreto Ejecutivo No 11492-S de 22 de abril de 1980 y sus reformas. Este último consignaba en los artículos 6 y 50, como ruidos incómodos, los que se perciben en habitaciones vecinas con una intensidad mayor de **65 decibeles** desde las 6 hasta las 18 horas y mayor de **30 decibeles** en las restantes 12 horas.

De esta forma, se modifican los períodos diurnos y nocturnos de exposición al ruido, elevándose el nivel mínimo permitido de ruido en horas de la noche, de 40 a 45 decibeles. Por su parte, el artículo X.14. del Reglamento de Construcciones publicado en La Gaceta No 56, Alcance No. 17 de 22 de marzo de

1983 y sus posteriores reformas, se establece un máximo de ruido de 55 decibeles en el día y 40 decibeles en la noche.

Lo anterior cobra especial importancia en tanto en Costa Rica existe un evidente conflicto entre la zonificación y la falta de planes reguladores, por lo que el área destinada a la industria y las zonas residenciales no se encuentra siempre debidamente definida, por lo que la mayoría de problemas de contaminación atmosférica se presentan por este hecho, sea ubicar actividades industriales en zonas residenciales o viceversa.

Al respecto, la Defensoría ha sostenido que el derecho a la salud que se encuentra reconocido en el artículo 21 de la Constitución Política, no puede ser obviado de manera alguna por quienes ostentan la competencia legal para su resguardo. En el ámbito de los tratados y convenciones internacionales, debe señalarse que tanto las constituciones de la Organización Mundial de la Salud, como de la Organización Panamericana de la Salud (artículo 1) reconocen la salud como derecho humano.

Otras declaraciones internacionales sobre derechos humanos también reconocen explícita o implícitamente que la salud es un derecho humano que genera determinadas responsabilidades por parte de los Estados. Tal es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ( artículos 6 y 7), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (I, VI, XI, XXVIII XXIX), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 4, 5, 32), el Código Sanitario Panamericano, el Reglamento de Salud Internacional y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (artículo 10). De igual forma, el derecho a disfrutar de un ambiente sano y libre de contaminación, también se encuentra protegido por diferentes instrumentos de rango de Derecho Internacional. Específicamente sobre este tema, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos, consigna el derecho a un medio

ambiente sano. Asimismo, el principio primero de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano indica:

*"El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras."*

De esta forma, lejos de realizar la función encomendada, por medio del Decreto Ejecutivo No 78718-S publicado en La Gaceta del 14 de agosto de 2000, el Ministerio de Salud consolida parámetros que devienen lesivos para los derechos de los habitantes.

*"La contaminación sónica, se perfila como uno de los principales problemas que enfrentan hoy las ciudades. El ruido es una perturbación del ambiente que ha llegado a constituir una de las principales amenazas a la calidad de la vida de las personas, dado que puede disminuir la eficiencia del trabajo e incrementar la tensión en los individuos, que bajo la presencia de ruido intenso modifican sus respuestas glandulares, hematológicas, neurológicas, cardiovasculares, respiratorias y digestivas. Esto es lo que la mayoría de los reportes médicos señalan como efectos no auditivos del ruido."*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

Al respecto, tómesese en consideración que la contaminación puede producirse por diferentes medios y afectar diversos recursos entre los que se encuentra el aire, pero muy especialmente preocupa su incidencia en el derecho al descanso y las consecuencias que puede tener la exposición a altos niveles de ruido durante períodos prolongados de tiempo.

Los efectos del ruido pueden variar de un individuo a otro. Sin embargo, el informe de la OMS "El ruido en la sociedad-Criterios de salud medioambiental" de 1996, señala que el ruido puede tener una serie de efectos nocivos directos para las personas expuestas al mismo, como alteraciones del sueño, efectos fisiológicos auditivos y no auditivos-básicamente cardiovasculares - o interferencias en la comunicación.

Lo anterior generó la impugnación por parte de la Defensoría del reglamento referido, al permitir niveles de sonido mayores, que incrementarían el problema de contaminación sónica y consecuentemente la afectación de la salud de los habitantes, permitiendo con los nuevos parámetros regular a las industrias y los establecimientos que no han podido cumplir hasta hoy con la norma existente previamente.

Pese a lo anterior, mediante resolución No. 2005-016777, la Sala Constitucional declaró sin lugar la

acción interpuesta por la Defensoría, pese a reconocer que en el caso de la contaminación sónica se está ante un fenómeno jurídico ambiental de alta complejidad, como lo son la mayoría de ellos, en punto a las causas que lo generan, así como a las soluciones a procurar para su atención.

Esa afectación generada por las actividades humanas incide directamente en la calidad de vida de las personas, al afectar tal y como se señala, su espacio vital. De esta forma, podríamos indicar que existe una primera coincidencia sobre el estar frente a un fenómeno jurídico ambiental. Asimismo, reconoce la Sala Constitucional el deber del Estado de generar las políticas ambientales que permitan hacer efectivas las obligaciones del Estado costarricense. Pese a ello, concluye la Sala Constitucional que ante un fenómeno jurídico ambiental multicausal como lo es la contaminación sónica, el tema de la medición del ruido deviene en un tema técnico que escapa del análisis constitucional.

De esta forma, la Sala reconoce la existencia de un fenómeno jurídico ambiental regulado como tal, reconoce la complejidad de dicho fenómeno, los principios aplicables, pero, al momento de trasladar este análisis a una legislación ambiental específica, como es el decreto impugnado, no se refiere al deterioro de la calidad de vida de las y los habitantes al considerar que el aumento en los niveles de ruido permitidos es una potestad de la Administración en el marco del establecimiento de políticas ambientales.

La Defensoría solicitó al Tribunal Constitucional aclarar su resolución ante lo que se considera, la incongruencia de la misma; sin embargo, a la fecha no se ha resuelto dicha petición. Mientras tanto, las quejas por contaminación sónica son el pan diario de cada día<sup>41</sup> y el reglamento referido se aplica permitiendo un nivel de exposición al ruido de las personas más allá de lo científicamente recomendado.

Para la Defensoría de los Habitantes resulta de urgente atención la revisión del reglamento referido, de forma tal que responda a la necesidad planteada por cientos de habitantes, en punto a hacer realidad su derecho al descanso y a la salud, procurándose un equilibrio entre la actividad industrial y comercial que se debe dar y el respeto a derechos fundamentales de las personas arriba consignados.

41 Expedientes N°s: 15857-2008, 17010-2008, 17421-2008, 18313-2008, 18490-2008, 19646-2008, 19306-2008, 21119-2008, 21332-2008, 23520-2008, 24149-2008, 24528-2008, 25776-2008, 26127-2008, 26326-2008, 27159-2008, 27351-2008, 27881-2008, 27910-2008, 29616-2008, 30774-2008, 31577-2008, entre otros.

### 3.- Derecho a la vivienda digna

Desde la apertura de la Defensoría en octubre de 1993, los problemas denunciados por las y los habitantes en relación con el limitado derecho de acceso a la vivienda, han sido una constante que se ha mantenido en el tiempo, con algunas mejorías, producto de programas gubernamentales que han tenido como objetivo la erradicación de tugurios y la dotación de viviendas a las personas que así lo necesitan.

Para el presente Informe de Labores, se ha considerado importante referirse a la necesaria dotación de contenido del derecho humano a una **vivienda digna**. Qué debe entenderse por una vivienda digna? Se promueve mediante los programas de vivienda gubernamentales viviendas dignas? Son algunas de las interrogantes que se desarrollarán en el presente acápite.

La dignidad, como elemento fundamental de los derechos humanos, es un valor, un atributo propio de cada persona, mismo que no es otorgado por el Estado, ni tampoco puede ser retirado por el mismo. Tal y como establece Kant<sup>42</sup>, la dignidad *constituye la condición para que algo sea un fin en sí mismo, eso no tiene meramente valor relativo o precio, sino un valor intrínseco, esto es, dignidad*".

Por su parte, el término vivienda ha sido ampliamente debatido tanto en los círculos académicos como entre los encargados de implementar las políticas públicas. Las ideas van desde los cuestionamientos a las implicaciones éticas y morales de lo que se debe considerar "vivienda digna" hasta las de carácter operativo, que se refieren a cómo registrar el inmueble llamado vivienda. Dentro de esta gama de ideas se encuentran diversos puntos intermedios sobre los aspectos funcionales que debe cubrir la casa-habitación.

En consecuencia, se puede indicar que precisa que el concepto de vivienda digna se refiere a *"el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades básicas, no suntuarias, habitacionales de sus ocupantes. Adicionalmente a esta definición, presenta una clasificación programática que hace referencia a cinco tipos de vivienda: "básica", como la más elemental en una jerarquía que pasa de la "básica" a la "económica", para llegar a la "media", "media alta" y "residencial", todas definidas en términos de metros cuadrados o su superficie.*<sup>43</sup>

42 Kant, Immanuel. *Metafísica de las Costumbres*.

43 (SEDESOL, Programa Sectorial de Vivienda (2001-2006), Secretaría de Desarrollo Social, México, 2001, 153.).

*“El derecho a la vivienda, está relacionado con el derecho a la salud, el derecho a la intimidad personal y familiar, el derecho a la libertad de residencia y movimiento, el derecho al matrimonio y a la fundación de una familia, el derecho a la seguridad social, el derecho al medio ambiente sano, el derecho al desarrollo y el derecho a la paz. Además, se relaciona con el derecho a la propiedad y podría incluso, crearse un conflicto, no propiamente en el derecho de propiedad, sino con el ejercicio abusivo del derecho de propiedad.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

La Constitución Política, establece en el artículo 45 el Principio de Propiedad privada, determinándose la inviolabilidad de la misma. De igual forma, la jurisprudencia ha reconocido el derecho de propiedad, como un principio (Resolución de la Sala Constitucional No. 3145-96), que contiene además atributos tales como uso, goce, disfrute, posesión y muy especialmente la disposición y titularidad de la propiedad.

Este principio señalado en el artículo 45 se ve complementado con el referido en el artículo 50 párrafo primero de la Constitución Política que establece: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”.

Nuestra jurisprudencia se ha referido con respecto a este artículo, de la siguiente manera:

*“Lo dispuesto en los artículos 50 y 51 de la Constitución Política conforma lo que la vieja doctrina constitucional llama normas programáticas, cuyo contenido impone al Estado de la Obligación procurar la mejor repartición de la riqueza, velar por la protección de la familia y procurar medios lícitos de subsistencia, entre otros aspectos, mas no así, necesariamente, garantizar a los ciudadanos, en cuenta a los amparados, un trabajo determinado, el ejercicio de una actividad particular o un ingreso acorde a las necesidades de cada individuo”. (Sala Constitucional, Voto No. 9084-02).*

Se dimensiona así el deber del Estado de realizar las acciones necesarias, mediante el establecimiento de políticas públicas, así como su ejecución, de forma tal que los derechos derivados de los artículos 50 y 51 puedan ser efectivos en su aplicación por parte de las y los habitantes.

Internacionalmente, el derecho a la vivienda está regulado por el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, junto con otros derechos necesarios para que una persona posea una vida digna, al establecer que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure a ella y a su familia,

la salud y el bienestar. Por su parte, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que el reconocimiento por parte de los Estados suscriptores del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados, junto a la mejora continua de las condiciones adecuadas.

En este mismo sentido, la Procuraduría General de la República<sup>44</sup> señala el deber del Estado de promover la construcción de viviendas populares. Asimismo, se establece que al suscribir el Estado costarricense el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Costa Rica reconoció el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye la vivienda.

En fin, a través de su jurisprudencia, la Sala se ha encargado de dar contenidos específicos a una noción que podría inicialmente calificarse como de tan solo orientación ideológica, vinculando el Estado Social de Derecho, entre otros, al derecho de disfrutar de un medio ambiente sano<sup>45</sup>; a la distribución de la propiedad agraria<sup>46</sup>; al derecho al acceso a la justicia para quienes no tienen recursos para pagar asistencia letrada<sup>47</sup> y a la seguridad social<sup>48</sup>.

El Derecho Humano a una vivienda digna, implica el derecho de cada mujer, hombre, niño y niña, adolescente, persona mayor, a obtener y mantener un hogar seguro y una comunidad en la que puedan vivir en paz y dignidad. Este derecho, además, está íntimamente ligado al concepto de seguridad humana, entendido como el “proceso por el que se crean las condiciones de la dignidad del ser humano” (UNESCO 2005). El gozar de una vivienda digna es entonces, indudablemente, una de las condiciones necesarias de la dignidad humana.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional<sup>49</sup>, ha sido clara también en señalar que la consagración constitucional de un derecho fundamental a la

44 Dictamen N° 339 del 22 de setiembre de 2008.

45 Sala Constitucional. Resolución N° 1999-00644 de las 11:24 horas del 29 de enero de 1999.

46 Sala Constitucional. Resolución N° 2000-09119 de las 11:14 horas del 17 de octubre del 2000.

47 Sala Constitucional. Resolución N° 2001-05420 de las 15:16 horas del 20 de junio del 2001.

48 Sala Constitucional. Resolución N° 7605-20001, de las 14:32 horas del 8 de agosto de 2001.

49 Sala Constitucional, Voto N.° 6054-2008 de las 16:21 horas del 16 de abril de 2008.

vivienda, no da pie a que se pueda exigir al Estado una solución habitacional individual e inmediata. La Sala Constitucional, ha admitido que la posibilidad de exigir una solución habitacional, depende de las políticas establecidas en la legislación y demás normativa de desarrollo. En este mismo sentido, los precedentes constitucionales han indicado que la legislación que desarrolle el derecho a la vivienda, debe aplicarse de acuerdo con criterios de igualdad y siempre tendiendo a cumplir el objetivo fijado de satisfacer las necesidades de vivienda de la población necesitada. Siempre, sin embargo, subsiste la facultad del Estado de racionalizar la ayuda pública, con vista en lo escaso de los recursos disponibles.

Lo anterior lleva a concluir que si bien, el derecho a la vivienda establecido constitucionalmente, faculta a la persona para exigir una prestación positiva del Estado, en modo alguno atribuye un derecho subjetivo que le habilite para demandar del Estado una solución inmediata a su problema habitacional. Corresponderá a la legislación de desarrollo establecer los presupuestos bajo los cuales una persona puede demandar del Estado una solución habitacional. La eficacia del derecho a la vivienda, pues, se vincula directamente con su legislación de desarrollo, particularmente con la denominada legislación de protección a la vivienda.

Esta legislación de protección a la vivienda, se entiende, como una legislación dirigida, esencialmente a un amplísimo sector de familias y de ciudadanos que no podrían acceder a una vivienda a través del mercado sin ayudas públicas. Es decir, que sin perjuicio de otro tipo de legislación de desarrollo - por ejemplo, aquella, dirigida a fomentar el acceso a los créditos bancarios de vivienda-, corresponde a la legislación de protección un papel esencial en la concreción del derecho a la vivienda, pues este tipo de normativa tiene por población beneficiaria al sector más vulnerable de la sociedad, a saber, aquellos que no podrían tener un techo sin la asistencia prestacional del Estado.

De tal forma, es propio de la legislación de desarrollo, particularmente de la legislación de protección, establecer los presupuestos, condiciones y requisitos

para que una persona pueda acceder a una vivienda a través de las ayudas públicas, sea nacional o extranjero.

En el caso costarricense, el legislador ha seleccionado diversas formas para dar cumplimiento al mandato constitucional y a la obligación del Estado de cumplir con los convenios internacionales aprobados y ratificados que consagran el deber de proveer a las personas de hogar digno, cuando por ellas mismas no puedan lograrlo. Entre la institucionalidad existente se encuentra la atribución a un Ministerio de la materia concreta de vivienda y la creación de entes públicos especializados en el tema, como son el Banco Hipotecario de la Vivienda o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

*“La Seguridad Humana implica, ente otras cosas, la protección de las libertades fundamentales, la protección de la gente de amenazas y situaciones críticas y omnipresentes, así como la creación de sistemas políticos, sociales, ambientales, económicos, militares y culturales que, cuando se combinan, le dan a la gente las bases para sobrevivir, ganarse la vida y tener dignidad. En este sentido, el disfrutar de una vivienda digna le permite a quienes la habitan estar protegidos de los elementos de la naturaleza y vivir en condiciones seguras, libres de amenazas y de situaciones que atenten contra su bienestar físico y mental y su privacidad.”*

*Dirección de Calidad de Vida, 2009*

Esta institucionalidad generada para la promoción, generación y ejecución de políticas públicas que permitan dotar de vivienda a las personas que así lo necesiten, por su vulnerabilidad socioeconómica; debe cumplir además, con la aplicación estricta del concepto referido de **vivienda digna**. En ese sentido, resulta clarificante lo señalado por la Sala Constitucional<sup>50</sup>,

en punto a que si bien es cierto no se ha considerado el bono de vivienda como un derecho fundamental, sino más bien, como beneficio creado por el Estado, como una ayuda económica otorgada a familias de escasos recursos en cumplimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución Política, específicamente, en el numeral 65, *“...lo cierto es que el mismo, debe de ser ejecutado de la mejor manera posible. En otros términos, estima este Tribunal, que el deber del Estado de promover la construcción de viviendas de interés social o “populares”, no se agota con facilitar la obtención de una casa donde puedan vivir las personas de escasos recursos, sino que, debe de desplegarse una adecuada vigilancia tendente a verificar que se trate de una vivienda digna, bien construida, con acceso a los servicios básicos y ubicada en un lugar seguro, donde no corra peligro la vida del beneficiado ni la de su familia, así como tampoco su patrimonio familiar.”* El destacado no es del original.

### Algunas reflexiones sobre el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna en Costa Rica

Tal y como se señaló, desde la creación de la Defensoría de los Habitantes, las denuncias por violación al derecho humano al acceso a una vivienda digna, de interés social, han sido constantes. Las quejas comprenden desde la falta de una vivienda, hasta los múltiples problemas derivados con la asignación de bonos de vivienda, hasta la mala calidad constructiva de viviendas edificadas con fondos públicos, esto por el uso de terrenos que se presentan como inadecuados para la construcción -es decir, áreas inundables, suelos con una inadecuada permeabilidad, sujetos a deslizamientos-, o bien el uso de materiales de segunda calidad, bajo una deficiente supervisión técnica.

A lo señalado, se le suma el deficiente control estatal y de las entidades autorizadas sobre la inversión realizada, lo que ha provocado una decadencia de la calidad de vida de las y los habitantes, pues deben lidiar con la deficiente prestación de servicios públicos como el agua, luz, alcantarillado, la recolección de la basura, el transporte y la mala calidad constructiva que presentan las viviendas.

La ausencia de supervisión de las obras de construcción en innumerables casos que la Defensoría ha conocido y continua conociendo aún hoy, así como la desidia y negligencia de algunos profesionales encargados de ellas, aunada a la irresponsabilidad de algunas entidades autorizadas, han producido una vulneración en sus derechos para los y las habitantes. Por lo anteriormente dicho, es que la Defensoría ha solicitado en innumerables ocasiones al Poder Ejecutivo emplear soluciones integrales tendientes a evitar esa falta de control sobre las entidades autorizadas y de algunas empresas desarrolladoras que se aprovechan de los recursos públicos.

Esa problemática cobra especial importancia desde el tema de seguridad humana, mismo que ocupa el eje central del presente Informe Anual. En ese sentido, debe reiterarse que la calidad de vida solo se logra con la satisfacción de derechos tan importantes como lo son el derecho a la salud, vivienda y al medio ambiente. Es así como en el tema de vivienda, la misma no constituye una unidad aislada, sino que debe estar integrada a una comunidad, lo cual implica el acceso continuo y eficiente a una serie de servicios que tienen por fin el mejoramiento de la calidad de vida del ser humano y el contribuir a la seguridad humana de las personas.

La planificación urbana que la Ley exige a las autoridades locales y nacionales y que la Defensoría deman-

da, constituye la clave para un desarrollo sostenible en el cual sean satisfechas necesidades básicas del ser humano como la de vivienda, sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.

Para alcanzar este objetivo, la Defensoría ha sido insistente en que las razones de lógica, sana administración y cumplimiento de la legislación imponen una tarea rigurosa de fiscalización antes, durante y finalizado el proceso constructivo, pues la calidad de la obra y la supervisión técnica son premisas para asegurar la inversión y sobre todo la calidad constructiva de las viviendas que se están otorgando y en ese sentido los entes ejecutores de políticas públicas en materia de vivienda deben disponer de toda la información pertinente que asegure el éxito del proyecto. Se hace necesario, entonces, que las instancias competentes asuman una actitud responsable teniendo claridad y certeza de que para el desarrollo de todo proyecto habitacional debe existir total seguridad de no estar poniendo en situación de riesgo (tanto físico como financiero) a los futuros beneficiarios.

En razón de lo anteriormente mencionado, la Defensoría de los Habitantes ha realizado gestiones con el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, con el fin de visualizar las debilidades más frecuentes que se presentan en la parte constructiva de las viviendas de interés social, teniendo con ello como resultado acceso a las dos auditorías de calidad de vivienda de interés social realizadas por el Colegio en mención, donde se han encontrado una serie de debilidades de importante referencia. Entre las más destacadas, encontramos las siguientes: mala deposición de aguas residuales, falta de acceso a agua potable y sistemas de alcantarillado pluvial, problemas importantes en la calidad constructiva, además del tiempo transcurrido entre el otorgamiento del bono y el inicio y finalización de la vivienda.

Así, se menciona como ilustrativo el caso del proyecto habitacional Emmanuel Ajoy, ubicado en Nicoya, Guanacaste, el cual se ha visto afectado por una serie de problemas sanitarios relacionados con la disposición de aguas negras y servidas y el drenaje de las mismas. En el informe final<sup>51</sup> elaborado por la Defensoría posterior a la investigación realizada, se establece, que, según los informes aportados por los Ministerios de Salud y de Vivienda, entre otras instituciones, el origen de los problemas en el sistema sanitario se ha considerado que yace en modificaciones efectuadas por la empresa constructora o en cambios hechos por las y los propietarios.

51 Oficio N° 12567-2008-DHR, de fecha 9 de diciembre de 2008

Esta situación, además de afectar a las y los vecinos por representar una amenaza a su salud debido a la inadecuada disposición de aguas residuales, ha llevado a la entidad autorizada a cargo de este proyecto, a incurrir en gastos para atender el problema, tal como la contratación de estudios de suelo con el fin de tener las bases necesarias para el diseño o determinación de las obras de drenaje u otras requeridas para el adecuado funcionamiento del sistema de disposición de las aguas negras y servidas. Asimismo, si bien en este caso se ha informado que la empresa desarrolladora manifestó aceptar su responsabilidad en el asunto y, por lo tanto, llevaría a cabo por su cuenta las obras requeridas, si esto no fuera así, el ente autorizado incurriría aún en más gastos para reclamar lo correspondiente en la vía judicial.

Este es un ejemplo de una situación en la que una mayor o más estricta supervisión o fiscalización, durante el proceso constructivo posiblemente hubiera podido evitar que el problema se diera desde un principio, evitando que los vecinos del proyecto vieran amenazada su salud por dicha situación y le hubiera ahorrado a las instituciones involucradas el uso de los recursos adicionales requeridos para su atención posterior.

En este mismo sentido, se pueden mencionar también las investigaciones iniciadas por la Defensoría sobre diversos proyectos habitacionales de interés social<sup>52</sup>, especialmente el relacionado al Proyecto Palma Real, en Ciudad Neilly. Al respecto, los denunciantes plantean que sus viviendas presentan serios problemas en el sistema de tanques sépticos, infiltración de aguas pluviales, problemas eléctricos, problemas en los desfuegos de pilas y baños, paredes agrietadas, problemas con puertas y llaves entre otros, problemas que son ratificados mediante el informe emanado por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.

Es otro de los muchos casos que se presentan ante la Defensoría de los Habitantes, en que los proyectos de vivienda con menos de un año de finalizados presentan problemas de contaminación ambiental, así como problemas estructurales en las viviendas que viene en detrimento del derecho a la seguridad humana de las y los habitantes.

Dado lo anterior y con la experiencia acumulada por la Defensoría en la fiscalización del efectivo derecho a la vivienda digna, es que se considera de imperiosa importancia hacer un llamado a las autoridades a la atención y reflexión en cuanto a las condiciones constructivas en que se están ejecutando los proyectos de

vivienda de interés social, así como sobre la supervisión y fiscalización de las empresas desarrolladoras y de los profesionales responsables que llevan a cabo las obras constructivas y sobre las gestiones que deben ejecutar los entes estatales responsables de dicha supervisión y fiscalización. Al respecto, la Defensoría ha participado ya en varios procedimientos disciplinarios iniciados por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, tendentes a valorar y sancionar cualquier incumplimiento a los deberes profesionales de sus agremiados en el proceso de construcción y supervisión de proyectos de vivienda de interés social. La participación de la Defensoría, ha sido en su calidad de testigo de las irregularidades denunciadas por las y los habitantes en cuanto a sus viviendas.

Es así como el Estado costarricense, debe replantearse el tema en tanto se está incurriendo en un doble gasto de recursos al otorgarse bonos en proyectos de vivienda con el fin de dar solución a la situación de vivienda digna a las personas de escasos recursos económicos y, en el corto plazo, se presentan problemas de todo tipo en los proyectos que requieren de una nueva inversión para solucionarlos. Estrictos protocolos de control, fiscalización y responsabilidad por parte de las empresas constructoras, así como de las entidades autorizadas, resulta una necesidad que, considera la Defensoría, no ha sido satisfecha, pese a los esfuerzos existentes tanto en materia normativa como de recursos para avanzar hacia una dotación de vivienda digna. No se trata únicamente de otorgar la vivienda, sino que la misma cumpla con condiciones que permitan satisfacer de forma integral las necesidades de las personas, sea desde una adecuada calidad constructiva, hasta la dotación de servicios públicos requeridos.

#### 4.- El derecho humano al patrimonio histórico-arquitectónico: algunos avances

La protección del Patrimonio Histórico-Arquitectónico del país es tema que ha interesado a la Defensoría desde su creación, esto al considerar que el disfrute del derecho humano a la cultura implica la protección efectiva de dicho patrimonio, mismo que por mucho tiempo fue fuertemente descuidado en Costa Rica.

Logros importantes como el rediseño de la readecuación estructural de la Antigua Aduana, la restauración de la Antigua Estación de Ferrocarril al Atlántico ubicada en Cartago, la asignación de fondos para el mantenimiento de la Antigua Botica Solera, ubicada en San José, entre otros, promovidos desde la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico, de la cual la Defensoría es representante con voz pero sin

<sup>52</sup> Expedientes N° 22626-2008-SI, 22844-2008-SI y 26400-2008-SI.



voto<sup>53</sup>, han fortalecido la protección de dicho derecho humano en los últimos años.

Como lo ha señalado la Defensoría de los Habitantes en otros Informes de Labores presentados a la Asamblea Legislativa, se considera que el país atraviesa una crisis en cuanto al interés tanto de particulares como del Gobierno para conservar los inmuebles declarados patrimonio, así como los de valor histórico aún no declarados.

De acuerdo con lo constatado por la Defensoría de los Habitantes, el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural tiene grandes problemas para conservar los inmuebles declarados patrimonio, esto debido a lo inconsistente de la Ley N° 7555 (Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica) con la realidad nacional y otros escollos tales como:

*a) Determinación del Ministerio Público<sup>54</sup> de desestimar denuncias presentadas contra propietarios de inmuebles declarados patrimonio que no le brindan el adecuado mantenimiento. Lo anterior debilita fuertemente la posibilidad real de sancionar el deber de las personas propietarias de inmuebles que sean patrimonio histórico-arquitectónico de darles el mantenimiento respectivo, provocando su deterioro.*

b) La tramitación del permiso para restaurar un inmueble que se debe realizar ante la SETENA, tiene un costo elevado –el formulario– y además retrasa las obras –por el proceso de revisión de esa Secretaría–, en edificaciones que requieren de una intervención inmediata;

c) La modificación realizada en el año 2007 al Reglamento de la Ley No. 7555, mediante Decreto Ejecutivo N° 33596 del 20 de febrero de 2007, lo cual ha entrabado las labores que realiza la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico;

d) La crisis económica mundial que ya está afectando al país, debido a ésta, el Ministerio de Hacienda solicitó el recorte de presupuesto a las instituciones, por lo que el Centro de Patrimonio Histórico tuvo que realizar una disminución de lo destinado para proyectos de conservación; y finalmente,

<sup>53</sup> Esta condición con voz pero sin voto es ampliamente apoyada por esta Defensoría, ya que la participación de la institución en dicha Comisión es para velar porque no se violen los derechos de las y los ciudadanos y que sus actuaciones estén apegadas al control de legalidad.

<sup>54</sup> Expediente número 06-6693-647-PE, del 23 de enero de 2007

Año	2005	2006	2007	2008	Total
Número de declaratorias	7	16	7	1	31
Declaratorias de inmuebles estatales	3	6	3	1	13
Declaratorias de inmuebles de particulares	2	3	3	0	8
Declaratorias de inmuebles propiedad de las Temporalidades de la Iglesia Católica	2	7	1	0	10

e) La falta de apoyo institucional para que a los inmuebles declarados patrimonio que están en manos del Estado, los cuales son la mayoría, les den la atención necesaria y un mantenimiento adecuado (como por ejemplo, el caso del Edificio Metálico en el que, dichosamente, se logró una inversión en las columnas)<sup>55</sup>.

De los puntos señalados anteriormente, la Defensoría está valorando el planteamiento de opciones de solución en cuanto a los problemas generados tanto a nivel del desistimiento de las denuncias penales, como de la interpretación del Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>56</sup>.

Sin embargo, es conveniente referirse con mayor detalle a los inconvenientes que ha traído la modificación del Reglamento a la Ley 7555 ya que paralizó el funcionamiento normal de la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico. Lo anterior se puede ver reflejado en el número de declaratorias emitidas en los dos últimos años, en detrimento de los habitantes que han presentado solicitudes de incorporación de inmuebles al patrimonio, además del perjuicio causado a aquellas edificaciones que efectivamente pueden ser declaradas y protegidas contra eventuales daños a la estructura e inclusive, la demolición de inmuebles valiosos. Por ejemplo, durante el año 2008 únicamente se declaró efectivamente un inmueble patrimonio –Escuela República de Chile-. Lo anterior pese a que el número de solicitudes analizadas por la Comisión de Patrimonio ronda los veinte.

<sup>55</sup> Temática desarrollada ampliamente en el Informe Anual de 2006-2007

<sup>56</sup> Decreto Ejecutivo número 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 24 de mayo de 2004

Conviene ilustrar el problema referido analizando el número de declaratorias publicadas en La Gaceta, del año 2005 al 2008:

El cuadro anterior, permite observar el impacto que ha tenido la aplicación del referido reglamento en el trabajo de la Comisión de Patrimonio ya que no se ha podido avanzar con los estudios de casos por diferencias de opinión entre las distintas instancias del Ministerio de Cultura y Juventud.

Es necesario indicar, que los miembros de la Comisión remitieron a la señora Ministra del ramo, una propuesta de modificación del reglamento a la ley número 7555, debido a las dificultades encontradas para la aplicación de éste, sin embargo, se desestimaron los argumentos esgrimidos ya que cuestionan y se contraponen a los mecanismos implementados en el reglamento promulgado<sup>57</sup>. La propuesta pretendía mejorar el proceso de declaratoria de inmuebles para hacerlo más ágil y efectivo. La Defensoría considera que esta propuesta debe trabajarse aún más e insistir en la reforma ante la jerarca de este Ministerio ya que el fin último de la Comisión es proteger el patrimonio histórico arquitectónico del país.

Otra nueva amenaza para el patrimonio histórico arquitectónico, es un proyecto de ley denominado “Reforma de los Artículos 5, 7 y Adición de un Artículo 7 bis y un Artículo Transitorio de la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica”, expediente legislativo No. 15046. En el año 2003, la Defensoría de los Habitantes emitió su opinión sobre este proyecto detallando, claramente, la situación actual de los inmuebles declarados en el país y las competencias de la Defensoría dentro de la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico, ya que el proyecto en cuestión pretende que la Defensoría realice acciones en contra de la naturaleza jurídica de ésta, la cual es velar por los derechos y los intereses de los habitantes. En junio de 2006, la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa consulta, nuevamente, la opinión de la Defensoría sobre el proyecto de ley en cuestión.

No obstante, la posición de esta institución, en agosto de 2008, dicha Comisión Legislativa solicita opinión sobre este proyecto de ley a la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico, sin embargo, obviando las observaciones realizadas por la Defensoría, a la que, valga indicar, no se le solicitó su opinión en esta oportunidad, se envía un texto sustitutivo que,

a consideración de la Defensoría, es aún más lesiva para la protección efectiva del patrimonio histórico arquitectónico. Es necesario indicar, asimismo, que estudiando el expediente legislativo, se puede observar que este texto sustitutivo también se apartó del criterio de dos informes del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa emitidos en el año 2003<sup>58</sup> los cuales coinciden con la posición emitida por la Defensoría de los Habitantes.

Se insiste en que para salvaguardar el patrimonio histórico y arquitectónico del país, tal y como lo dispone el artículo 89 de la Constitución Política, tratados internacionales ratificados por Costa Rica y la legislación nacional, lo que es realmente necesario es fortalecer la Ley número 7555, con el fin de incentivar la protección y preservación de los inmuebles declarados patrimonio, así como disponer medidas para que la población tome conciencia de la importancia de conservar estos inmuebles, pero para lo anterior, se deben realizar programas educativos además de políticas de incentivos para ayudar a los particulares a mantener las construcciones en buenas condiciones y que se destine mayor presupuesto tanto al Ministerio de Cultura y Juventud como a las demás instituciones públicas con inmuebles declarados, para conservar sus edificaciones.

Los inconvenientes expuestos, atentan contra lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, propuesto por el Gobierno actual a principios de 2007. Al respecto, en el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2006-2007, se indicó lo siguiente:

*“... a principios de 2007, el Gobierno presentó el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, para desarrollar durante esta administración, en el cual se pone énfasis a la actividad cultural y las acciones a seguir con el fin de estimular el sector y dotarlo de mayores recursos económicos, sumamente necesarios para fortalecer las funciones del MCJD en todas sus competencias. En materia de patrimonio histórico-arquitectónico, este plan propone, como meta sectorial, la creación de nuevos mecanismos para incentivar la inversión pública y privado en proyectos creativos y de rescate patrimonial. Asimismo, como acción estratégica, propone la mejora de la infraestructura y equipamiento de edificios de uso cultural, entre los cuales se incluye la Antigua Aduana, el Teatro Nacional y el Teatro Popular Melico Salazar.*

<sup>57</sup> Oficio DM-1125-2008 del 17 de setiembre de 2008, suscrito por la Ministra de Cultura y Juventud, María Elena Carballo Castagnaro.

<sup>58</sup> Oficio número ST.I.-090-2003 de junio de 2003 y oficio número 090-2003J de noviembre de 2003.

*La inclusión en este plan del tema cultural, es un avance para la sociedad costarricense, ya que el Gobierno desea fortalecer el sector y realizar una intervención fuerte y decisiva con el fin de lograr una verdadera protección de nuestro patrimonio histórico-arquitectónico, sin embargo, se estima que este documento fue omiso al no incluir acciones estratégicas en la materia, por lo que se debe hacer conciencia ante las autoridades con el fin de establecer objetivos claros y crear nuevos incentivos a los propietarios de inmuebles declarados para que se dé una buena conservación de los edificios.*

*En resumen, considera esta Defensoría, que como acción complementaria, es urgente que exista mayor coordinación entre las diferentes instituciones del Estado en cuanto a la importancia que se le da a los inmuebles con valor histórico-arquitectónico, declarados o no. La protección de nuestro patrimonio histórico-arquitectónico debe ser realizado oportunamente para que conservar una parte muy importante de nuestra identidad costarricense y el legado dejado por nuestros antepasados, el cual se ha ido perdiendo poco a poco, para dar lugar a parqueos públicos o edificios que no guardan ninguna concordancia con su entorno ni con la arquitectura propia del sitio en donde se ubica.”*

Sin embargo, a un año de cumplirse el plazo propuesto en este plan, estas acciones no se han realizado y más bien, aparecen nuevos obstáculos para la conservación del patrimonio, como las señaladas con anterioridad.

Los inmuebles declarados patrimonio histórico arquitectónico, pueden volverse ruinosos y significar un peligro para la seguridad e integridad física de los habitantes del país, lo anterior teniendo presente la gran cantidad de centros educativos declarados que albergan, día a día, a niños, niñas y jóvenes que se pueden ver afectados ante el estado físico de las instalaciones, como por ejemplo, el caso del Edificio Metálico o Escuela Buenaventura Corrales. Debido a estas razones, las instituciones del Estado, incluidas las municipalidades, deben velar por la conservación y protección de este tipo de edificación, además de las potestades de la normativa existente, con el propósito de custodiar el patrimonio, la seguridad y la belleza del país, además de contribuir para crear conciencia social sobre el valor de la historia y la cultura en la vida de los costarricenses.

Por todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera de vital importancia que se tomen en consideración los aspectos mencionados en el presente informe con el fin de proteger y conservar acertadamente nuestro patrimonio histórico y arquitectónico y que se trabaje, detalladamente, sobre acciones para cumplir con este objetivo. También, es necesario fortalecer el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura y Juventud, tanto con recurso humano como con presupuesto para poder intervenir, oportunamente, en la conservación de inmuebles declarados que se encuentran en peligro por falta de mantenimiento, principalmente. También se requiere que dicho Centro cuente con un mayor apoyo legal para interponer, a tiempo, las denuncias por violaciones a lo dispuesto en la normativa nacional y tratados internacionales y nuestra Constitución Política.

### III.- Participación en Comisiones

Además de la resolución de casos, a 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.

- **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 intere-

*ses 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.

- **Comisión de Emisiones Atmosféricas**

En el período de 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”.

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.

- **Comisión de Medicamentos Falsificados**

Ante el incremento mundial de casos de falsificación de medicamentos y con ello de posible afectación a la

salud pública, se creó la Comisión de Medicamentos Falsificados, liderada por el Ministerio de Salud, con el objetivo de revisar, analizar y reformar la legislación que rige la materia, de tal suerte que se establezcan con claridad los requisitos, condiciones y procesos que incidan en un mejor control y disminución de la incidencia de casos.

La Defensoría participa activamente en el proceso de reforma de la Ley, aportando criterios desde su experiencia en promoción y protección de derechos humanos y específicamente, del derecho a la salud.

- **Comisión para la elaboración del Protocolo Interinstitucional de atención integral a las víctimas de violación sexual**

Durante el año 2008, diferentes áreas técnicas de la Defensoría, entre ellas el Área de Calidad de Vida, participaron en la comisión que constituyó la CCSS para la elaboración del Protocolo Interinstitucional de atención Integral a Víctimas de Violación Sexual (Primeras 72 horas de ocurrido el evento). El papel de la Defensoría fue de asesoría al grupo instaurado respecto de los derechos e intereses de las personas involucradas en este protocolo con el fin de que se respeten sus derechos humanos y su dignidad.

El protocolo fue debidamente elaborado y aprobado. Ahora inicia la etapa de capacitación a las personas de las instituciones involucradas en éste; proceso en el cual también se tiene prevista la participación de la Defensoría.

## IV- Conclusiones finales

Una vez analizado en el presente informe, los diferentes condicionantes de la salud, entendida ésta como un producto social en permanente construcción y mejoramiento, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

- Durante el período en examen, la Defensoría tuvo que acudir en varias ocasiones ante la jurisdicción constitucional para defender el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. El caso del proyecto de minería Crucitas, la reforma pretendida al anillo de contención del GAM, las acciones generadas en el caso Sardinal, así como el proyecto de Ley de Marinas, permiten ilustrar cómo la protección ambiental en sede administrativa ha sido insuficiente, requiriéndose intervenciones ante la Sala Constitucional para que, a la luz del principio de protección ambiental contenido

en el artículo 50 de la Constitución Política, se revisen las actuaciones y reglamentaciones propuestas. En los casos citados, las argumentaciones de la Defensoría, así como de otros grupos protectores del ambiente, han sido aceptadas y avaladas por la Sala Constitucional. Pese a lo anterior, preocupa a la Defensoría que la tutela ambiental como un deber de la Administración Pública esté cediendo constantemente ante propuestas y proyectos que no atienden al resguardo de un medio ambiente sano y equilibrado, sino ante presuntos beneficios de un desarrollo que, no resulta sostenible, ni mucho menos acorde con una propuesta país de promover una armonía con la naturaleza.

El abandono estatal que afrontan muchas poblaciones rurales y costeras en especial, la falta de políticas públicas que permitan un desarrollo sostenible en dichas zonas, no puede verse reemplazado por proyectos que terminan afectando directamente el medio ambiente y, como tal, la calidad de vida y la seguridad humana de las personas que habitan las zonas donde se desarrollan. La promoción de subempleos como forma de paliar una falta de fuentes de trabajo que ha existido por años en diversas zonas del país, por ejemplo, en la zona donde se pretende desarrollar el proyecto Crucitas o bien en la península de Osa. Tampoco puede significar que se deje prácticamente a la inversión privada la posibilidad de establecer desarrollos turísticos –en su mayoría- sin que se haga una estricta vigilancia del cumplimiento efectivo de la normativa existente. Urge que el Gobierno de la República atienda con especial interés las zonas que presentan menores índices de desarrollo social con muy poca inversión en infraestructura, educación y salud. Máxime si estas zonas están siendo especialmente amenazadas por una posible explosión de desarrollos turísticos.

- Costa Rica tomó una decisión como país, la decisión de optar por un desarrollo sostenible en armonía con el medio ambiente. Esta decisión debe verse reflejada en cada una de las acciones que como país se promuevan en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana y costera.
- En el tema de infraestructura hospitalaria y dotación de recursos técnicos y humanos, el caso del Hospital de Alajuela, resulta especialmente

ilustrativo del reto constante que está afrontando la Caja Costarricense del Seguro Social, por mantener centros hospitalarios de calidad, que puedan responder a las demandas cada vez mayores y más complejas que presentan las y los habitantes. Las deficiencias presentadas por el Hospital de Alajuela, se repiten, con mayor acentuación en muchos casos, en otros hospitales y clínicas del país. Pese a ello, llama la atención que la infraestructura hospitalaria más moderna no haya sido debidamente planificada para que su entrada en funcionamiento permitiera una prestación de servicios de calidad de forma integral. Las irregularidades detectadas y denunciadas por la Defensoría, -algunas corregidas, otras en proceso-, demuestran una vez más, una de las mayores debilidades que se le han achacado a la CCSS durante los últimos años y es la referida a adecuados procesos de planificación en la forma más integralmente entendida, sea desde la concepción y ejecución de un proyecto, hasta la dotación de los recursos adecuados para el funcionamiento del mismo y, más importante aún, el monitoreo constante sobre la labor que se vaya generando.

- El tema trasciende igualmente, hacia la grave problemática que enfrenta el país en materia de dotación de profesionales en diferentes especialidades médicas. Lo anterior, pese a que ha sido un problema que se ha intentado aplacar con programas de capacitación para formar algunas especialidades, continúa siendo una causa importante para la existencia de listas de espera. En igual sentido, el tema analizado en punto a la carencia de enfermeras, auxiliares y personal de apoyo, que impacta a los centros hospitalarios de la CCSS, plantea la urgente necesidad de promover una reflexión integral sobre el tema que va, desde la oferta académica universitaria, hasta el desestímulo que pueda significar a nivel salarial para muchos profesionales de la salud el trabajo en la CCSS. El círculo vicioso que se ha generado en torno a la carencia de especialistas en la CCSS, que obliga a muchos habitantes día a día a contratar sus servicios en centros privados, lo cual a su vez, aumenta el costo de los mismos ante la demanda, promoviendo una brecha salarial importante entre el sector privado y la CCSS, debe atenderse de forma tal que el mismo no se fortalezca día tras día.

- Además de lo anterior, los programas de detección pronta y oportuna del cáncer están a su vez generando un incremento en la demanda de otros servicios, tales como cirugías, radiología, entre otros; que no están siendo fortalecidos para dicho incremento. Lo anterior irremediablemente relacionado con la carencia de profesionales mencionada. Ante esta situación y, especialmente en tratándose de la atención del cáncer, la Defensoría considera urgente la conformación de la Red Oncológica Nacional, misma que, a su vez, significa el reforzamiento de diferentes servicios en los hospitales nacionales. Lo contrario significaría atender de forma parcial un padecimiento que va en crecimiento como lo es el cáncer; o bien, desatender otros padecimientos que afectan a las y los habitantes. Nuevamente, el tema de la planificación se perfila como indispensable de tomar en consideración.
- En materia de vivienda digna, preocupa a la Defensoría que, pese a la normativa existente, el control y fiscalización de las viviendas de interés social, continua presentando debilidades, mismas que, tal y como se ilustró en el presente informe, hacen concluir que muchos de los esfuerzos generados por el Estado para dotar de una vivienda a grupos poblaciones económicamente vulnerabilizadas, se pierda ante un irresponsable accionar de empresas constructoras, así como de la fiscalización de entidades autorizadas. Considera la Defensoría que se debe avanzar hacia una certificación de calidad constructiva donde, no solo se distinga a las empresas constructoras y sus representantes, que realizan su labor de forma responsable, sino que se ponga en evidencia aquellas que, constantemente, están siendo demandadas por los habitantes ante la mala calidad constructiva de sus viviendas. El dotar a un persona de una vivienda digna implica dotarlo de una casa que, unos pocos meses después, no va a presentar problemas estructurales que pudieron haberse previsto, o que cuente con los servicios públicos básicos, o que no signifique el temor para las personas que su vivienda va a terminar en muy poco tiempo al final, del río, o debajo del cerro.
- En el tema del resguardo del patrimonio histórico-arquitectónico, la Defensoría considera que el deber del Estado costarricense de velar y promover el derecho humano a la cultura y al patrimonio, no puede limitarse a la existencia de una normativa al respecto o a una institucionalidad creada. La normativa existente debe cumplir con el propósito primario de protección. En ese sentido, la reglamentación a la que se hace mención en el presente informe debe ser revisada, procurando que la misma permita, una vez cumplido un procedimiento establecido, la declaratoria de patrimonio sin mayores obstáculos cuando proceda. La existencia de trabas institucionales, requerimientos interinstitucionales irrazonables, constituye únicamente una forma de hacer nugatorio el derecho que tienen todas las personas al patrimonio histórico-arquitectónico. Asimismo, una institucionalidad que no sea fortalecida con el recurso humano, técnico y económico necesario, poco puede cumplir con el objetivo planteado.

De conformidad con lo anterior, muchos son los retos que se presentan en cada uno de los temas referidos. Mismos que deben ser abordados con absoluta seriedad y en su complejidad, de forma tal que los importantes esfuerzos que en cada uno de los temas analizados, el Estado costarricense ha realizado, no se pierdan, sino se fortalezcan y mejoren. La seguridad humana, como resultado constante del disfrute efectivo de todos los derechos humanos, resulta un producto de permanente construcción, mismo que desde la promoción y tutela de una adecuada calidad de vida se fortalece y estimula.

# Dirección de Control de Gestión Administrativo

## Ámbito de competencia del Área

La Defensoría de los Habitantes, desde su creación, ha incorporado una visión integral de contribución al fortalecimiento de la democracia, principalmente porque mediante sus acciones se ha tenido clara la obligatoriedad de rendición de cuentas de las y los funcionarios públicos, de conformidad con criterios técnicos y jurídicos. Además, se abrió una ventana de oportunidades para el pueblo, ya que la Defensoría, dentro de sus funciones, también dirige sus esfuerzos para promocionar y divulgar los derechos de las y los habitantes.

Lo anterior significa que se cumple con dos funciones esenciales: se atiende a las personas en sus demandas contra las organizaciones del Estado; y mediante procesos de capacitación se les hace acreedores y titulares de sus derechos e intereses. Hoy, quince años después, podemos indicar con orgullo que la Defensoría se consolidó en el sistema democrático del país y se hizo fuerte en la defensa de los derechos de las y los habitantes.

Siempre existirán desafíos y habrá que trabajar en la consolidación de los derechos y llevar la voz, principalmente, de aquellos que se encuentran en estado de vulnerabilidad, ante las denuncias sobre incumplimiento de funciones, malas prácticas administrativas, tráfico de influencias y corrupción, etc. Todo ello, atenta contra los principios de la buena administración y del Buen Gobierno. Sobresale entonces, la magistratura de influencia, como una opción legal, práctica, efectiva y reconocida para evitar el deterioro de la actividad pública, cuyos efectos negativos podrían llevar implícito un peligro para la sobrevivencia de la democracia.

*“En el Área de Control de Gestión Administrativa, se tiene claro que un servicio público siempre estará relacionado con la satisfacción de un interés público. De ahí que la evolución del concepto de “Seguridad Humana”, eje transversal del presente informe, no sólo está relacionado con el desarrollo democrático y el Estado de Derecho, sino que mantiene viva la esperanza de consolidación de un proceso multidimensional que lleva implícito políticas económicas, ecológicas, sociales, culturales, donde el ser humano es el centro de todo y en cuya ejecución debe existir garantía de respeto a los derechos humanos y la vigilancia en su aplicación.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

En el siguiente apartado del presente informe, se hará mención a la casuística representativa del Área de Control de Gestión Administrativa, donde el accionar del Régimen Municipal resulta de especial atención, sobre todo por lo que significa dinamizar este sector de aparato estatal para el desarrollo integral de las comunidades y del país en general. También se ha considerado importante insistir en lo que en forma reiterada la Defensoría ha calificado como el “eterno problema de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP)”, espacio de la actividad pública donde los derechos se devuelven, se vulneran y mueren.

Adicionalmente, interesa insistir en la necesidad de más justicia en el caso de los afectados por el Nemagón, donde todavía, diez años después de la participación de la Defensoría, existen personas que aún no han podido consolidar sus derechos. En otro caso sobre vulneración del derecho a la salud, se logró

cumplir con los preceptos constitucionales dispuesto en los artículos 50 y 73; y luego de recurrirse a instancias jurisdiccionales se logró devolver su derecho al pago de subsidios originados en accidentes de tránsito que la CCSS, unilateralmente, decidió suspender. Finalmente, se incorpora la delicada problemática que se ha venido presentando en la provincia de Limón, donde las autoridades gubernamentales y los representantes de las y los trabajadores de JAPDEVA, tienen criterios encontrados en lo que más le conviene a la población, sobre la apertura de los muelles de Limón y Moín.

### Dinamizando los Gobiernos Locales

El fortalecimiento del régimen municipal es un tema que se ha visualizado como una necesidad para el desarrollo del país; sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, se ha ido logrando en forma mesurada. Hay quienes, en virtud del modelo de desarrollo establecido, han optado por el centralismo en la toma de decisiones y concentración de recursos, lo cual ha significado que los gobiernos municipales se hayan visto limitados en su accionar y desligados del desarrollo nacional. De ahí que, desde el punto de vista de la Defensoría de los Habitantes y bajo el concepto de seguridad humana, no sólo es necesario apostar al proceso de descentralización, sino también tener claro su significado en función de una reestructuración del poder y el establecimiento de nuevas formas de gestión.

*“(...) se ha propiciado un fortalecimiento del régimen municipal a través de distintas acciones, en procura de mejorar la gestión de los gobiernos locales, para que éstos sean más eficientes, eficaces y efectivos, con el objetivo claro de una mayor participación ciudadana y un crecimiento sistémico del aparato estatal.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

La creación y desarrollo de una Municipalidad implica la potestad de autogobernarse, con base en la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. La jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional, ha establecido que desde el punto de vista político, las municipalidades son gobiernos representativos con competencias sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas -frente a sus municipios- que operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada.<sup>1</sup>

En materia política, los gobiernos locales, determinan sus propias metas y los medios normativos y administrativos para el cumplimiento de todos aquellos servicios públicos necesarios para la satisfacción del bien común de su cantón. Para materializar esta autonomía, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo Obregón (PND), se estableció una Política de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense que tiene como *“una de sus prioridades promover condiciones e instrumentos que le permitan al Gobierno atender eficiente y eficazmente las demandas y aspiraciones de la población. El cambio en el modelo de centralismo en la prestación de servicios por parte del Estado es uno de los instrumentos para fortalecer la labor de los gobiernos locales y superar las debilidades de gestión pública centralizada.”*<sup>2</sup>

Con base en ello y concientes de esa necesidad, recientemente la Defensoría se pronunció respecto al proyecto “Ley General para el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales” Expediente N° 17297. En dicho pronunciamiento, la Defensoría reitera que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir una correlación de la suma de los gobiernos municipales en su conjunto e individualmente, respecto de las relaciones y funcionamiento coordinado con la totalidad del Estado, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.

Asimismo, si bien se viene a fortalecer el régimen municipal, en el tanto se le está dotando de los recursos<sup>3</sup> que requiere para cumplir su cometido, se hace necesario también propiciar una serie de condiciones para que este fortalecimiento se convierta en una realidad y que las y los habitantes perciban los efectos de esta normativa. De ahí que dentro de las condiciones que se han establecido para que se pueda gestar con éxito una descentralización, se encuentran: competencia técnica y jurídica, recursos humanos, materiales y

<sup>2</sup> [www.Mideplan.go.cr](http://www.Mideplan.go.cr)

<sup>3</sup> Los alcances de la mencionada reforma constitucional, pueden sintetizarse en lo siguiente: ...Se requieren para completar el proceso de transferencia de recursos y competencias, una ley general que defina las pautas de la transferencia, y siete leyes especiales que definan las competencias y los recursos a transferir, estos últimos a razón de un 1,5 % por cada ley específica hasta completar al menos el 10%; Establece un piso de 10% de recursos a transferir; Las competencias a transferir corresponden a las del Poder Ejecutivo; Municipalidades y concejos municipales de distrito se constituyen en sujetos con capacidad receptora de competencias y recursos; De la coordinación y concertación del proceso de transferencias de recursos y competencias.

<sup>1</sup> Voto N° 5445-00 de la Sala Constitucional.



financieros, asistencia técnica, capacitación y adquisición de tecnología.

Tal y como lo ha dicho la Sala Constitucional<sup>4</sup> el ámbito de las competencias municipales es ciertamente enorme y, consecuentemente, permite la administración de los servicios e intereses locales, a efecto de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. No obstante, hay límite de acción en cuanto a las competencias de los otros órganos constitucionales o de relevancia constitucional (como la CCSS y el Patronato Nacional de la Infancia).

Por otra parte, a pesar de que existe conciencia en cuanto a la necesidad de fortalecer la rendición de cuentas y la participación ciudadana, en la Defensoría de los Habitantes, se continúan recibiendo denuncias por omisión de respuesta por parte de los ayuntamientos, lo cual se traduce en un debilitamiento de la gestión y de los canales de comunicación con las y los munícipes.

Los Gobiernos Locales enfrentan diariamente los problemas de la comunidad y eso les permite identificar las carencias que generan brechas importantes en el desarrollo de los pueblos. Este acercamiento debería propiciar espacios de participación de los diversos sectores locales, que permitan la construcción de políticas públicas cantonales, que hagan frente a las mencionadas carencias y propongan un desarrollo social inclusivo y equitativo.

El tema de participación ciudadana debe ir acompañado de una estrategia de abordaje, con el fin de que esta participación pueda materializarse y que las personas conozcan la importancia de esta normativa, así como sus implicaciones. Lo anterior, considerando que esto se ha establecido como uno de los objetivos principales del proceso de descentralización municipal.

Para la Defensoría de los Habitantes, las acciones que se implementen para modernizar y fortalecer el régimen municipal deberían estar dirigidas a mejorar la gestión pública, mediante un proceso de planificación-presupuesto conectado, entre otros, con los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación, cuyo resultado no puede ser otro que el bienestar de las comunidades y el derecho de sus habitantes a

disfrutar del desarrollo.

### Planificación Urbana: desde la perspectiva de desarrollo local sostenible

Hablar de planificación urbana, significa referirse a toda la problemática de la ciudad: sistema vial, medio ambiente, infraestructura y transporte, desarrollo económico y social, vivienda, entre otros.

El índice de desarrollo social (IDS), definido por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), mide la posibilidad de acceso de la población a tres elementos básicos: la disponibilidad de servicios de salud, el acceso y aprovechamiento de la educación; y la actividad económica en lo que se refiere a ingresos y participación en los activos económicos.

En cuanto al desarrollo habitacional, se ha observado una tendencia que entre más alejado se encuentre un cantón de la zona central del país, más desfavorable es su situación en cuanto a vivienda y a otras variables, como por ejemplo, las utilizadas para el Índice de Desarrollo Humano.

El FUPROVI<sup>5</sup> recientemente elaboró un estudio mediante el cual se determinó que la dinámica

de la actividad de construcción de viviendas refleja, entre otros, dos aspectos sobresalientes. Primero, en los cantones donde más se están construyendo (viviendas), no son aquellos con los mayores problemas de déficit habitacional y, segundo, los cantones que presentan mayor dinamismo en construcción de viviendas son aquellos con el promedio de áreas de construcción más grandes, mayores a cien metros cuadrados. Valga señalar que el auge que ha tenido el sector construcción de vivienda, no está orientado a enfrentar las necesidades habitacionales de los sectores populares, es decir, no se trata de vivienda de interés social.

*“No se debe pasar por alto el hecho de que para muchos munícipes, un buen gobierno local es aquel que recoge la basura y arregla las vías de su cantón; sin embargo, el concepto moderno de municipalidad está ligado a la capacidad de activar factores económicos, sociales y culturales para mejorar la calidad de vida de las personas y preservar los recursos naturales, todo lo cual está íntimamente relacionado con la seguridad humana, a lo largo del territorio nacional.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

<sup>4</sup> Ver Voto N° 2006-16599

<sup>5</sup> FUPROVI. Estudio de desarrollo habitacional y urbano cantonal de Costa Rica : Un análisis nacional con perspectiva cantonal [multimedia] / Sistema de Información en Vivienda y Desarrollo Urbano (SIVDU). – 1 ed. – San José, C.R. : Fundación Promotora de Vivienda FUPROVI, SIVDU, 2008.

En otro escenario, se tiene que a la fecha se mantienen en diversos cantones asentamientos en precario que se consolidan, sin que puedan ajustarse a la normativa sobre planificación urbana, en virtud de que se caracterizan por ser viviendas que carecen de un título de propiedad y cuyas condiciones, en muchos casos, son de pobreza extrema.

De acuerdo con información de la base de datos de precarios del MIVAH del 2005, de los casi 400 asentamientos, 133 ocupan terrenos de propiedad municipal. Lo anterior, pone en evidencia el involucramiento que se requiere por parte de los gobiernos locales sobre esta problemática, con el fin de evitar que se originen nuevos precarios en el cantón y más bien, se desarrollen proyectos de interés social, con base en una adecuada planificación.

*“Grandes desarrollos urbanísticos se están llevando a cabo en distintos cantones del país, algunos de ellos conforme a las disposiciones del plan regulador y con la garantía de que no se está afectando el recurso hídrico de la población; sin embargo, en otros cantones no se está creando un desarrollo que permita alcanzar la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del medio ambiente.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

Dentro del dinamismo que se está dando a los gobiernos locales, es importante destacar que recientemente, fue presentada a la Defensoría, la propuesta del Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana (Plan PRUGAM 2008-2030), el cual pretende realizar una reorganización del territorio, propiciando un mejoramiento urbano y territorial a nivel de la GAM. El objetivo del mismo radica en contribuir para hacer de ese territorio un área de alta calidad de vida y de desarrollo humano.

A través de esta propuesta, se ha visualizado un avance importante sobre la planificación urbana, ya que se están elaborando 19 y actualizando 8 planes reguladores y a la vez se han homologado 4 de ellos, con lo cual 31 cantones tendrían sus planes reguladores con índices de fragilidad ambiental, de forma tal que el desarrollo vaya de la mano con el ambiente, y que exista un equilibrio entre ambos. Cabe indicar que dentro de los objetivos propuestos del proyecto se destacan:

- Impulsar un modelo urbano y de ordenamiento territorial en el cual se establezca una vinculación entre escalas de planificación nacional, regional y local.
- Mejorar la viabilidad del territorio e impulsar la modernización del transporte masivo de pasajeros.
- Construir el alcantarillado sanitario de la GAM.

La Defensoría es del criterio que este tipo de propuestas, deben ser analizadas amplia e integralmente, valorando su replica en otras zonas del país, con el fin de propiciar que los planes reguladores se desarrollen con lineamientos y directrices ambientales técnicas, que permitan minimizar los impactos que se producen actualmente por inundaciones o desastres naturales como consecuencia de la ausencia de planificación urbana. Además, para que los mismos estén articulados logrando establecer relaciones importantes entre unos y otros cantones.

Un ejemplo de los problemas que se presentan respecto de la planificación urbana, es el caso planteado por vecinos de la primera etapa de la Urbanización Villa María<sup>6</sup>, ubicada en Dulce Nombre de Cartago, quienes han tenido una serie de problemas desde que se construyó la urbanización, a raíz de las aguas que corren indiscri-

minadamente por la vía pública.

Dentro de las consideraciones emitidas por la Defensoría, se consideró fundamental que la Municipalidad elabore un listado de pendientes que aún tiene el urbanizador de dicho proyecto, tanto de la primera como de la segunda etapa. En este caso es importante tomar en cuenta que, desde hace varios años, las y los vecinos han venido denunciado los incumplimientos y a la fecha, no se han tomado acciones puntuales que permitan dar una solución al problema planteado.

Asimismo, se requiere que la Municipalidad constate que el urbanizador cumpla con todas las especificaciones que se le brindaron y además, valore la posibilidad de realizar el estudio técnico sobre la capacidad de la quebrada para recibir las aguas pluviales del nuevo proyecto, considerando además que ya inició la época lluviosa; y es de esperar que la corporación municipal valore la conveniencia de solicitar al urbanizador las obras adicionales respecto de la quebrada que recibirá las aguas pluviales de la Urbanización Villa María, II Etapa.

Este caso se presenta en diversos cantones país, por lo que las corporaciones municipales deben contemplar la opción de exigir a los urbanizadores la suscripción de una póliza contra daños a terceros --como lo

<sup>6</sup> Expediente 27416-2008-SI

están requiriendo actualmente algunos ayuntamientos-- con el fin de solventar cualquier problema que se presente a futuro.

La Defensoría de los Habitantes, ha reiterado a los gobiernos locales que la función de vigilancia de las obras no debe ser dilatada y mucho menos obviada de modo alguno; debe ser una función activa y constante en proceso, para que los constructores ejecuten las obras acatando rigurosamente **TODAS** las especificaciones técnicas y requisitos que se impongan puesto que la labor encomendada por ley, debe ser ejercida de una manera diligente y satisfactoria en aras de que las y los habitantes tengan la seguridad de que sus derechos e intereses en este ámbito serán protegidos y respetados por las autoridades responsables de proveer un servicio público para las y los administrados.

Por la importancia del desarrollo urbano, los gobiernos locales deben garantizar el equilibrio con el medio ambiente a largo plazo, evitando visiones y políticas cortoplacistas poco integradoras, que eventualmente propicien zonas de protección, mantos acuíferos y afectando la biodiversidad, flora y fauna.

### Red Vial Cantonal

La Defensoría de los Habitantes, ha venido abordando el tema de la Red Vial Cantonal desde la perspectiva de los recursos que se le asignan a las municipalidades para efectos del mantenimiento rutinario y periódico, mejoramiento, reconstrucción y obra nueva, provenientes del Impuesto Único a los Combustibles, Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria. En su momento, se giraron una serie de recomendaciones tanto a las municipalidades como al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y al Ministerio de Hacienda, respecto de una eficiente y eficaz utilización de dichos recursos y la mejora en la tramitología (disminución de trámites), para poder acceder a éstos.

Como parte de esos esfuerzos, a mediados del mes de julio del 2008, fue publicado, el nuevo "Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal". Esto con el fin de "... *actualizar sus regulaciones a efectos de considerar las experiencias y realidades institucionales, el nuevo entorno normativo y la necesidad de agilizar, modernizar y especializar los procesos de inversión en la red vial cantonal, con el propósito de satisfacer el interés colectivo por contar con una*

*infraestructura vial que mejore la calidad de vida de los habitantes de cada cantón.*"<sup>7</sup>

Las recomendaciones fueron acogidas e implementadas en el transcurso del año 2008 y lo que va del 2009, tanto por el Ministerio de Hacienda, mediante la Tesorería Nacional, como por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a través del Departamento de Gestión Municipal. Además, se han realizado reuniones donde han participado funcionarios de la Contraloría General de la República y Ministerios señalados y se han girado instrucciones a las municipalidades sobre las nuevas disposiciones adoptadas.

La administración de la red vial cantonal, las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, cuentan los siguientes recursos:

1. Provenientes de la actividad propia municipal (incluye impuestos).
2. Impuesto Único a los Combustibles (Ley N° 8114).
3. Transferencias de instituciones públicas descentralizadas (Refinadora Costarricense de Petróleo, Comisión Nacional de Emergencias).
4. Partidas Específicas destinadas a infraestructura vial.
5. Aportes comunales (convenios municipalidad – comunidad).

Con estos recursos las obras viales y cualquier otro tipo de obra que ejecutan las municipalidades, se dividen en obras por administración, o sea que la municipalidad asume con su personal la construcción de la obra con el equipo y la adquisición de materiales; y obras por contrato, asumiendo las diferentes modalidades contenidas en la Ley de Contratación Administrativa, según sea el caso.

Las municipalidades han venido desarrollando las obras viales desde unidades que, de acuerdo a la organización de cada una son asumidas por los departamentos de: Ingeniería Municipal, Obras Municipales, Construcción Vial, etc.; no es sino hasta la entrada en vigencia de la Ley de Simplificación Tributaria que se han ido creando paulatinamente las Unidades Técnicas de Gestión Vial como unidades tanto de planificación,

<sup>7</sup> Considerando VIII del Reglamento sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal, Decreto N° 34624-MOPT, publicado en La gaceta N1 138 del 17 de julio del 2008.

ejecución y control de este tipo de proyectos, además de otras responsabilidades y configurando las Juntas Viales Cantonales a cargo, entre otras cosas, de determinar el destino de los recursos provenientes básicamente de la Ley N° 8114, para proponer los proyectos al Concejo, elaborar planes anuales y quinquenales de conservación y desarrollo vial del cantón y velar por la calidad de las obras; funciones que se encuentran especificadas en el Reglamento mencionado. Además, se abrió la posibilidad de constituir en las comunidades, Comités de Caminos, los cuales se constituyen en instancias de apoyo a la labor de las juntas señalada y como parte importante de la participación ciudadana. Hasta el momento, hay 70 municipalidades que cuentan con unidades técnicas de gestión vial constituidas y 34 juntas viales cantonales conformadas.

La Defensoría, en el período del presente informe, se ha limitado a darle seguimiento únicamente a los recursos provenientes de la Ley N° 8114 y al comportamiento de las donaciones de asfalto y/o emulsión que transfiere anualmente la Refinadora Costarricense de Petróleo a las Municipalidades, proponiéndose para informes futuros incluir el resto de recursos que municipalidades de distintas zonas geográficas destinan a la red vial cantonal.

### Recursos provenientes de la Ley N° 8114, Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria:

La asignación presupuestaria para el año 2008, fue por un monto de ¢20.304.000.000 (veinte mil trescientos cuatro millones de colones), para el año 2009 el monto asignado es de ¢20.615.400.000 (veinte mil seiscientos quince millones, cuatrocientos mil colones), representando un incremento de 15,3%, menor que el incremento que se dio entre el año 2007 y el 2008, el cual fue de 19,1%. Al igual que para el año 2008, la actual Administración ha cumplido con la inclusión en el Presupuesto Nacional de la totalidad de los recursos estipulados en la Ley.

La distribución por provincia para el año 2009 es la siguiente: San José ¢4.116.231.626, Alajuela ¢4.325.304.343, Cartago ¢1.669.913.331, Heredia ¢1.249.001.495, Guanacaste ¢2.855.289.690, Puntarenas ¢3.955.586.051 y Limón ¢2.444.073.464.<sup>8</sup>

La Tesorería Nacional, dependencia del Ministerio de Hacienda, es la responsable de girar los recursos provenientes del Presupuesto Nacional a las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito

por medio de la Caja Única del Estado, tales como Partidas Específicas, Impuesto de salida del país, Impuesto al banano, otras transferencias y los provenientes de la Ley N° 8114. Esta unidad financiera mantiene los saldos de las asignaciones presupuestarias en custodia, o sea que no los transfiere a las cuentas bancarias de las municipalidades hasta que el gasto se haga efectivo. Para el caso de la Ley N° 8114, con excepción de un monto máximo de ¢5.000.000,00 para ser utilizado como caja chica, los pagos los hacen directamente a los proveedores, empresas constructoras y hasta los salarios de las y los funcionarios de las unidades técnicas de gestión vial, con base en las autorizaciones giradas por la Dirección de Gestión Municipal del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La acreditación de los recursos se realiza en cuatro tractos al año, correspondiendo a los meses de febrero, abril, julio y octubre. En casos especiales se producen acreditaciones extraordinarias.

Históricamente la Caja Única ha reportado saldos acumulados de los recursos destinados a la red vial cantonal, el que corresponde al 31 de diciembre del 2008, fue de ¢6.856.607.926, disminuyendo en un 22,4% respecto a la misma fecha del año 2007. La distribución por provincia es la siguiente: San José ¢1.955.862.823, Alajuela ¢886.871.559, Cartago ¢969.411.691, Heredia ¢318.524.723, Guanacaste ¢1.362.781.492, Puntarenas ¢1.033.758.858 y Limón ¢329.396.780.

Por cantón, los cinco cantones que presentaron mayor monto en su saldo acumulado, lo que representa una pobre ejecución de los recursos a su disposición, fueron los siguientes<sup>9</sup> :

Buenos Aires	¢599.164.127
Turrubares	¢459.424.089
San José	¢419.692.395
Abangares	¢387.056.367
Liberia	¢329.253.654

Cabe destacar que la Municipalidad de Buenos Aires de Puntarenas, desde el año 2006, viene ocupando el primer lugar en cuanto a la subejecución de los recursos destinados a mejorar la red vial de ese cantón, siendo bastante extensa y, en su mayoría, de lastre. Otra Municipalidad que también figuró en esta lista, el año 2007, fue la de Turrubares, aumentando su saldo acumulado para el año 2008 en un 55,1%, situación

<sup>8</sup> Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional.

<sup>9</sup> Ministerio de Hacienda, Tesorería Nacional.

que preocupa dadas las repercusiones para la comunidad. Otra Municipalidad que no pareciera tener justificación respecto de lo acontecido en el año 2008, es la de San José, cuyo reporte arroja un saldo acumulado muy importante, el cual se incrementó en un 53.7% respecto al año anterior.

Las municipalidades que utilizaron todos sus recursos disponibles provenientes de la Ley N° 8114, fueron las siguientes: Escazú, Desamparados, Aserrí, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Acosta, Curridabat, Pérez Zeledón, San Mateo, Atenas, Alfaro Ruiz, Valverde Vega, Guatuso, Barva, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, Bagaces, Nandayure, La Cruz, Hojancha, Esparza, Golfito, Parrita, Garabito, Limón, Pococí y Talamanca, en total 30 municipalidades, incrementándose en 11 municipalidades respecto al año 2008, lo cual da una idea de los esfuerzos que se han hecho por mejorar la utilización de estos recursos. Cabe señalar que ninguna municipalidad de la provincia de Cartago utilizó en su totalidad los recursos a su disposición, en el año 2008 y 10 municipalidades, son las que mayoritariamente acumulan el dato total de no ejecución con saldos mayores a los doscientos millones de colones.

En lo que va del año 2009, hasta el 30 de abril, la Tesorería Nacional ha acreditado ₡6.470.112.822 del Presupuesto Nacional de este año, con base en la Ley N° 8114, a 50 municipalidades del país, lo que significa un 31,4% del total asignado, y que de conformidad con el calendario de desembolsos se presenta una subejecución, dado que a esa fecha debiera ser de al menos un 50%.

### Donaciones en especie de RECOPE:

Las donaciones que realiza la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) anualmente a las municipalidades, están concebidas dentro del marco de colaboración de las instituciones descentralizadas y empresas públicas con los gobiernos locales, establecido en el artículo 67 del Código Municipal y tiene como objetivo “... *colaborar con las Municipalidades para que eficiente y eficazmente desarrollen los proyectos en las comunidades que así lo necesiten.*”<sup>10</sup>

Estas donaciones consisten en 120.000 litros anuales, ya sea de asfalto o de emulsión asfáltica, para las 81 municipalidades del país y 8 Concejos Municipales de Distrito. La Presidencia Ejecutiva de RECOPE a

principios de cada año remite una circular<sup>11</sup> a todas las Municipalidades y Concejos Municipales de Distrito, comunicándoles la disposición de la Institución a efectuarles las donaciones, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos. Además, en relación con el uso de estos recursos, no se permite el canje de materiales de ninguna especie, ni el cambio de destino de los recursos a lo interno ni externo de la jurisdicción municipal, sin previa autorización de la presidencia Ejecutiva de RECOPE.

La entrega del asfalto o de la emulsión asfáltica, está a cargo del Departamento de Facturación de RECOPE, el cual indica la fecha de entrega y el plantel donde se va a hacer ésta. Si se detectara alguna anomalía por parte de alguna municipalidad o concejo municipal de distrito, en la tramitología o ejecución de las obras, se sanciona con la suspensión de futuras donaciones, denunciando a la Contraloría General de la República las irregularidades cometidas por el municipio.

La Presidencia Ejecutiva de RECOPE, remitió información<sup>12</sup> a la Defensoría de los Habitantes, sobre los procedimientos a seguir para hacer efectivas las donaciones, directrices institucionales e informes de donaciones de asfalto y emulsión asfáltica autorizadas, detallando la Municipalidad, el Concejo Municipal de Distrito, tipo y cantidad de producto donado y el nombre de los proyectos, del período que abarca del 2006 a abril del 2009. A continuación, se brindan los resultados más relevantes del análisis de la información proporcionada, en lo relativo a los datos que arrojan las donaciones efectuadas.

Del año 2006 al 2008, la mayor cantidad de litros de ambos productos (asfalto y emulsión asfáltica), se dio en este último, con una cantidad de 6.791.08 litros, siendo la provincia de San José la más favorecida, con 1.683.480 litros, siguiéndole la provincia de Cartago con 1.200.000 litros. En promedio, sus cantones obtuvieron la mayor cantidad de litros, a saber 120 litros, a pesar de que Paraíso y Oreamuno y el Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique, no recibieron o solicitaron dicha donación. De los 81 cantones del país, el mayor favorecido con este tipo de donación en el período del 2006 al 2008, fue el de Jiménez de Cartago, el cual recibió 480.000 litros y si se le suma el Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique que pertenece a ese cantón, que recibió 380.000 litros, en total, suma 860.000 litros. En el año 2007, las donaciones fueron de 3.904.832 litros y en el año 2006 de 3.567.958 litros.

10 Circular N° P-064-2009 de fecha 23 de enero del 2009, para el año 2009.

11 Circular antes citada.

12 Oficio N° P-395-2009 de fecha 11 de mayo del 2009.

Por otra parte, las siguientes Municipalidades no recibieron, en dicho período, este tipo de donaciones: Puriscal, Turrubares, Grecia, Belén, Nicoya (por suspensión), La Cruz, Puntarenas, Buenos Aires, Aguirre, Golfito, Coto Brus, Garabito y Matina. Todo parece indicar que los responsables de plantear la solicitud, no lo hicieron y si así fue, no cumplieron con los requisitos exigidos por RECOPE. La gran interrogante es si en esos cantones no existe necesidad de bachear, recarpetear o asfaltar ninguna calle de sus comunidades, lo cual, desde el punto de vista de la Defensoría, no es cierto.

Es de destacar la situación de los cantones de Buenos Aires y Turrubares, los cuales aparecen tanto en la “lista negra” de saldos acumulados en Caja Única de la Ley N° 8114, como dentro de los que, en el término de tres años, no han recibido donaciones de parte de RECOPE, lo cual significa que la ejecución de obras en su red vial, está por debajo de la mayoría de municipalidades del país.

La Defensoría considera que es un verdadero desperdicio de recursos, el desaprovechamiento que hacen las municipalidades en relación con las donaciones que les ofrece RECOPE. Esto considerando el beneficio para los cantones si todas las municipalidades y concejos municipales de distrito utilizaran los 10.680.000 litros de asfalto y/o emulsión asfáltica que esa entidad pone a su disposición. Tómese en cuenta que, en el año 2008, las municipalidades utilizaron únicamente un 63,6% de ese total y, en años anteriores, sensiblemente menos. Ante esta situación, algunas pocas municipalidades han aprovechado la situación y han solicitado montos extraordinarios al fijado, los cuales han sido aprobados por RECOPE, entre ellas, las municipalidades de Santa Ana, La Unión, Jiménez y Guácimo y el Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique. Queda por investigar a nivel municipal, cuáles son los motivos específicos del por qué las solicitudes de donaciones no son del cien por ciento.

### Servicios Municipales y Seguridad Humana

En el marco de la seguridad humana, se observa un proceso por el que se crean las condiciones de la dignidad del ser humano, cuya seguridad se fundamenta primordialmente en la promoción y protección de los derechos de las y los habitantes que garantizan el bienestar y la satisfacción de las personas en el ámbito de la propia sociedad, más allá del esquema convencional del fortalecimiento del Estado y la defensa de éste, ante posibles amenazas e intimidaciones del exterior.

Entre las contingencias que pueden poner en riesgo, tanto la vida diaria como el espacio vital, puede mencionarse el incumplimiento de los derechos humanos y de los principios democráticos, la violencia, los conflictos, el terrorismo y el deterioro ambiental, el agua y el espacio físico. También, otras tales como la carencia de alimentos aptos y suficientes, las enfermedades y epidemias, el desempleo, la inseguridad laboral, la pobreza, el analfabetismo, la falta de vivienda y las catástrofes naturales, etc.

Entendida la seguridad humana, en términos amplios, como una condición o situación que supone un cambio de perspectivas u orientación, y en la que se ve al mundo tomando como núcleo de referencia a las y los habitantes, más allá de las consideraciones sobre la seguridad territorial o gubernamental, se puede inferir que la administración local o municipal, es el nivel administrativo más cercano a la gente y a él corresponden todos los asuntos que en virtud del principio de subsidiariedad<sup>13</sup> pueda gestionar mejor y de forma más adecuada.

En nuestro país existen ochenta y un Municipalidades y ocho Concejos Municipales de Distrito, cuyo común denominador es la prestación de servicios al o la habitante, al munícipe, con una población concentrada mayormente en los cantones del Gran Área Metropolitana; quienes además, ostentan un mayor nivel de exigencia.

Así, el concepto de “calidad” se convierte en el elemento angular de la organización de los servicios

<sup>13</sup> Principio de subsidiariedad: El de la “subsidiariedad” es un principio político presente, desde hace tiempo, en la tradición de pensamiento de la doctrina social de la Iglesia Católica, de reciente adquisición en el ámbito del ordenamiento comunitario y por último, en el derecho interno italiano. Su significado esencial reside en la idea de que una sociedad, una organización o una institución de orden superior a otra no deba interferir en la actividad de esta última, inferior a ella, limitándola en sus competencias, “pero debe más bien sostenerla en caso de necesidad, y ayudarla a coordinar su acción con la de los otros componentes sociales, en vista del bien común.

El origen del vocablo es antiguo, puesto que se remonta al latín *subsidium*, que designaba el orden militar de los *triarii*, esto es, las tropas de refuerzo (las *subsidiariae cohortes*); del vocablo originario se deriva el término italiano de “*sussidio*” entendido correctamente en el sentido de ayuda económica provista a los necesitados. Como se verá, el significado asumido por dicho término en el lenguaje político y jurídico es, en cambio de sentido opuesto al indicado, ya que con éste se designa principalmente no ya la ayuda prestada, sino, por el contrario, el principio de abstención de intervención directa, por respeto al principio de autonomía de los sujetos jurídicos privados o públicos.

Del Vecchio: Los principios generales del Derecho, Barcelona, 1933.

y prestaciones que el habitante, el vecino, demanda, recibe y precisa; razón por la cual se requiere de una mejora de las competencias y calificaciones del personal municipal, así como a la búsqueda de su motivación y promoción profesional, como modos óptimos de lograr la mayor excelencia en su trabajo, todo dentro de un clima organizacional acorde con sus necesidades de servicio.

La creciente complejidad de las demandas de la gente, exige por parte de las autoridades municipales, un esfuerzo de imaginación para diseñar y presentar un programa de formación acorde con los tiempos y capaz de responder a las auténticas necesidades que el funcionario municipal requiere; por un lado para la buena ejecución de su trabajo y por ende, para poder cumplir con un efectivo servicio hacia las y los administrados. Esto, tomando en cuenta que los distintos servicios municipales<sup>14</sup> deben caracterizarse por la pronta y eficiente utilización de todos los recursos disponibles en la Corporación Municipal, a efecto de lograr un cumplimiento más eficaz y eficiente de la gestión municipal, que desembocará en la satisfacción de los intereses y derechos de las y los habitantes, con criterios de calidad, excelencia y eficacia en el ámbito de los Gobiernos Locales y de la Administración Pública en general, con una idea clara de generar una sociedad justa, abierta y más participativa.

Dentro de los servicios municipales que más quejas se reciben en la Defensoría de los Habitantes, se encuentra la inadecuada recolección de basura. Entre las causas del problema se citan, la ausencia de unidades que cumplan con el servicio, atrasos en las contrataciones con empresas privadas que realizan la función de recolección de desechos sólidos, falta de centros de acopio y cierre de rellenos sanitarios, situaciones que han hecho que en algunos municipios soliciten a las y los vecinos que guarden la basura en los patios de las casas para evitar que algunos animales e indigentes, rompan las bolsas y, el asunto, tenga implicaciones

sanitarias y ambientales que amerita la participación del Ministerio de Salud.

Debe recordarse que son cientos de toneladas diarias de desechos sólidos, las que se recolectan en los diferentes cantones del país, cuya recolección, transporte y disposición, debe satisfacer la demanda de la ciudadanía en función de la salud pública. Por la experiencia adquirida a través del tiempo en este asunto, la Defensoría puede concluir que los problemas ambientales más serios que tiene Costa Rica es la gestión ineficiente e inadecuada de los residuos en general, esto con el respaldo de estudios realizados por otras instituciones públicas y ONGs, que abogan por la cultura del reciclaje en los diferentes cantones.<sup>15</sup>

*“De acuerdo con lo anterior, valga reiterar, que la participación ciudadana es un ingrediente importante en la gestión de un gobierno local, el cual requiere la creación de oportunidades para que las y los habitantes participen en la gestión municipal (pública), de manera que esa sociedad haga uso efectivo de esas oportunidades y participe en modificar prioridades, mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos y exigir rendición de cuentas, requiriendo la información sobre la marcha o resultado de las políticas internas de su gobierno local, o presentando denuncias ante las respectivas instancias de control que ejercen fiscalización sobre las municipalidades.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

En ese sentido, la Municipalidad tiene la función y responsabilidad de velar por la adecuada y oportuna implementación de tales acciones, mediante el mantenimiento preventivo y correctivo requerido de los sistemas de alcantarillado pluvial y limpieza de caños y vías, con el objetivo de asegurar la integridad física, la salud y el medio ambiente de la comunidad. De manera que, mediante el

desarrollo de proyectos de alcantarillado pluvial, como el entubado, la revisión de cajas tragantes y de registro, la construcción de pozos, de cabezales de entrada y salida, la construcción de cordón y caño; y el mantenimiento preventivo del alcantarillado pluvial, anticipando la reparación de cajas tragantes y de registro, la limpieza de obstrucciones de tubería y la reparación de cordón y caño, y la supervisión de conexiones pluviales domiciliarias, se pueda solucionar a priori los problemas que denuncian las y los habitantes contra la gestión municipal, en este tema.<sup>16</sup>

Las solicitudes formuladas por las y los habitantes ante la Municipalidad, deben ser de atención inmediata, de acuerdo con los recursos y prioridades del caso, ya que son los mismos habitantes quienes conocen

<sup>14</sup> Servicios Municipales: Recolección de basura, limpieza de vías, mantenimiento de sistemas de alcantarillado pluvial, mantenimiento de parques y áreas verdes, atención de servicios relacionados con el artículo 75 del Código Municipal.

<sup>15</sup> Desde 1991 el Plan Nacional de Manejo de Desechos-PNMD (Ministerio de Salud-GTZ) indicaba la necesidad de desarrollar programas orientados a promover una minimización o reducción en el volumen de los residuos sólidos y fomentar el reciclaje en las comunidades.

<sup>16</sup> Ver Expediente No. 26607-2008-SI. Informe No. PV-00132-2009-DHR.

las necesidades mayores de su propio vecindario. En algunos casos, la solución a un trámite de este tipo puede ser muy sencilla y de corto plazo; en otros, se requiere un proyecto que resuelva de forma integral la problemática de todo un sector, el cual, requeriría una serie de procesos administrativos cuya resolución podría tardar más tiempo de lo debido y con ello generar algún tipo de vulneración de derechos a las y los habitantes.

Por otra parte, es importante hacer mención a la responsabilidad municipal en los bienes de dominio público que se administran en los diferentes cantones del país. Estos son bienes que poseen ciertas características especiales contenidas en la normativa y desarrolladas ampliamente por la jurisprudencia. En la legislación se establece que estos bienes no son objeto de apropiación por parte de las y los particulares, pues tienen un destino especial cual es servir a la comunidad y al interés público. Estos bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables; no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil, ya que están sujetos a un régimen jurídico especial. Ejemplo de estos bienes demaniales o bienes destinados al uso público son los parques y áreas de recreo existentes en las diversas comunidades ya que están destinadas al disfrute de la colectividad. Respecto de estos bienes, su titularidad y administración recae en los entes municipales.

En este sentido, en la Ley de Planificación Urbana, N° 4240, se indica que todo Plan Regulador contendrá los servicios comunales, para indicar la ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos, y cualquier otro similar.<sup>17</sup>

Las áreas de juegos infantiles o parques infantiles son *“espacios libres, no edificables, de uso público, con predominancia de zonas verdes (césped, formaciones arbóreas, arbustos, etc.), destinados al esparcimiento de la población infantil, en especial, con la dotación de un conjunto conveniente de instalaciones y obras para hacer agradable el sitio y crear las condiciones que propicien los diversos juegos: columpios o hamacas, toboganes, trapecios, etc.”*<sup>18</sup>

Adicionalmente, en el artículo 40 de la Ley supraindicada<sup>19</sup> se establece que todo fraccionador

de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador, debe ceder gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales, las cuales deben entregarse debidamente acondicionadas. Esta disposición legal reafirma el carácter de bien público que poseen las zonas destinadas a parques y juegos infantiles.

En el caso eventual que alguna persona física, jurídica o una comunidad, en forma ilegal y unilateral pretenda cambiar la naturaleza de un bien destinado a un fin específico, que representa un bien demanial, sea plaza de balón pie, parque infantil u otro; le corresponde al Gobierno Local, llevar a cabo las acciones correspondientes con el fin de proceder a la recuperación de esa zona que pertenece al dominio público, dado que la titularidad y fiscalización le corresponde de manera absoluta a la Corporación Municipal.<sup>20</sup>

El mantenimiento de parques y zonas verdes<sup>21</sup> es un servicio municipal que, consiste en una actividad técnica

---

fijado conforme al párrafo anterior, será aplicada indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia. Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque servirán para instalar facilidades comunales que en principio proponga el fraccionador u urbanizador...”. La sola lectura de esa norma permite arribar a la certeza de que el legislador, en desarrollo de la carta suprema, ha establecido la obligada existencia de zonas verdes y parques para el disfrute de la comunidad, de ahí que no podría entenderse que la construcción de lo que la Municipalidad ha llamado una facilidad comunal como el levantamiento de edificios que planean las asociaciones que se han visto favorecidas con los acuerdos que se cuestionan- sea compatible con aquella norma, pues esa interpretación vaciaría el contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de una zona verde de esparcimiento, lo que hace parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza. La municipalidad local no puede libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque, tampoco podría hacerlo el legislador -sin definir a cambio un espacio que compense la pérdida del área de parque-, pues ello convertiría (sic) en inconstitucional el acuerdo o la ley que así lo disponga, por irrespeto del contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de esas zonas de esparcimiento, que como se indicó, hacen parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza”.

20 Ver Expediente No. 24352-2008-SI. Informe No. 02977-2009-DHR.

21 Parque: Todo terreno de uso público, destinado por la Municipalidad, con base en la Ley, que sea destinado para el esparcimiento o recreación de los habitantes y que por esa condición son de orden público y de libre acceso a todos los habitantes del país, quienes al usarlos tienen la obligación de conservarlos en el mejor estado posible. Dentro de esta definición se incluye parques, plazas, plazoletas, pasajes y bulevares.

- **Zona verde:** áreas, jardines o terrenos públicos existentes entre la línea de construcción de los inmuebles ubicados en la jurisdicción

<sup>17</sup> (Artículo 16 inciso e) de la Ley de Planificación Urbana, No. 4240.

<sup>18</sup> Dictamen de la Procuraduría General de la República No. C-230-01 del 23 de agosto del 2001.

<sup>19</sup> El artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana dispone que “No menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje



ca o artesanal, que realiza la Municipalidad bajo la administración y costo financiero municipal, brindando el servicio de chapea, riego, poda de árboles y arbustos, proyectos de arborización, fumigación y recolección de desechos producto de esa limpieza, para el fortalecimiento de la vocación urbana. No obstante, aunque las municipalidades brindan y cobran ese servicio a las comunidades, se ha observado -y así lo han indicado muchos administrados- un total desinterés de las y los vecinos por mantener limpias esas áreas, las cuales en algunas oportunidades las toman como botaderos de basura a cielo abierto, en otras palabras, la apropiada educación por la limpieza y ornato de esas zonas, es inexistente.

En otro orden de cosas, aunque siempre dentro del tema de la atención en cumplimiento de los servicios municipales, es importante recordar que el artículo 75 del Código Municipal establece, una serie de obligaciones que deberán cumplir las personas físicas o jurídicas, propietarias o poseedoras, por cualquier título, de bienes inmuebles; todo con el fin de garantizarle a la comunidad, mayor seguridad, higiene, orden y sobre todo un ambiente agradable y libre de contaminación.

Las denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes, por la inexistencia de aceras en los distintos cantones, van en aumento año con año, debido a la inseguridad que representa esta situación para peatones y personas con discapacidad. En la actualidad las aceras no son simplemente lugares de paso ni espacios para ir de un lado a otro; son también lugares para disfrutar de la ciudad y para conversar sin problemas de seguridad. Cada año, en todo el mundo, miles de peatones mueren o quedan con alguna discapacidad debido a la ausencia de aceras peatonales.

Si bien es cierto, la normativa establece que su construcción corresponde a las y los propietarios; el artículo 75 del código Municipal, otorga la potestad a la Corporación de construirlas con base en el reglamento -previamente elaborado por la Municipalidad- que determinará las tarifas que se cobrarán por la omisión de

los deberes de propietarios de bienes inmuebles que obliguen al municipio a suplir sus obligaciones. Ahora bien, antes de suplir dicha obligación la municipalidad debe notificar al propietario su deber e indicarle los lineamientos correspondientes para su construcción<sup>22</sup>. A la vez, los gobiernos locales deben ordenarle a las y los administrados, la remoción de objetos, materiales o similares de las aceras o los predios de su propiedad que contaminen el ambiente u obstaculicen el paso de las y los peatones, de manera que estos transiten con absoluta seguridad.

Por eso se indica que la construcción de las aceras, está relacionado con la devolución de las ciudades a las personas. El análisis que ha realizado la Defensoría respecto de las aceras, no deviene sólo del deber legal de las Corporaciones en cuanto a la fiscalización en esa materia y la construcción de las obras cuando

los habitantes hacen caso omiso a las ordenanzas municipales; sino que, más allá de ello, requiere dejar plasmada la necesidad de una constante promoción y divulgación sobre la importancia que tiene, el contar con la infraestructura necesaria para poder transitar de manera segura, considerando su utilidad para personas adultas mayores, aquellas que presenten algún grado de discapacidad, y la población en general.

Es importante destacar que entre los deberes de

los municipios que también señala el artículo 75, se encuentran la limpieza de lotes sin construir o con construcciones desocupadas o en mal estado. Sobre este tema, se han recibido consultas y quejas contra el accionar municipal, dado que los gobiernos locales no ejercen su función fiscalizadora, al omitir las notificaciones correspondientes a las y los propietarios, incumpliendo su obligación de protección del medio ambiente y por ende de la salud pública, pues en los

*“Con frecuencia se encuentran grandes cantidades de desechos sólidos en los parques y en las zonas de protección de los ríos; lanzados incluso por los mismos vecinos o en un caso extremo, éstos pagan a otras personas para que realicen dichos actos. Esas malas prácticas conllevan a la degradación del medio ambiente y al deterioro de la calidad de vida de las personas, en detrimento además, de elementos básicos para la seguridad humana. Por ello, resulta urgente la intervención inmediata de la participación ciudadana, mediante comités comunales u otros tipos de organizaciones gremiales, que velen por ese y por otros asuntos del cantón; aclarando que si bien la administración de parques, está a cargo de la Corporación Municipal, esa administración se puede delegar en organizaciones constituidas en el ámbito cantonal o distrital, mediante convenios formales.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

<sup>22</sup> Ver Expedientes:

No. 26607-2008-SI, Informe No. PV-00132-09-DHR.

No. 23572-08, Informe No. 03806-2009-DHR.

No. 17150-08, Informe No. 04452-2008-DHR  
No. 17281-08, Informe No. 06765-2008-DHR.

lotes baldíos generalmente y, dependiendo de la zona, proliferan los criaderos de larvas de zancudos, acumulación de todo tipo de basura, que a la postre produce focos de enfermedades. Adicionalmente, el crecimiento de la “maleza” deriva de otra serie de problemas que atentan contra la seguridad humana.<sup>23</sup>

*Cuando en un lote exista una edificación inhabitable que arriesgue la vida, el patrimonio o la integridad física de terceros, o cuyo estado de abandono favorezca la comisión de actos delictivos, la municipalidad podrá y deberá formular la denuncia correspondiente ante las autoridades de salud y colaborar con ellas en el cumplimiento de la Ley General de Salud.*<sup>24</sup> En caso de que las y los administrados incumplan las obligaciones que por ley les corresponde, será la Municipalidad quien -previa prevención- deberá suplir la omisión de esas acciones, realizando directamente la obra o presutando los servicios correspondientes.

Cabe indicar, en este punto, que mediante la gestión realizada por la Defensoría, se han obtenido resultados positivos con algunas municipalidades, respecto al cumplimiento de las recomendaciones, en punto a suplir la omisión de los deberes de las y los propietarios, realizando éstas las obras correspondientes.<sup>25</sup>

Además del estado y las condiciones de inseguridad de los predios en abandono, se presentan situaciones de morosidad en el pago de los impuestos, asunto que cada Municipalidad como administradora de los intereses del respectivo cantón, debe hacer efectivo el tributo, de conformidad con las potestades que le confiere el ordenamiento jurídico, recordando que dichas propiedades podrían representar hipoteca legal a favor del municipio.<sup>26</sup>

Para la Defensoría de los Habitantes, los gobiernos locales deben prestar mayor atención al problema que provocan las propiedades en abandono y en forma oportuna, proceder a dictar y ejecutar dentro del ámbito de su competencia, las órdenes necesarias para solucionar en forma definitiva los problemas que estos causan a la comunidad, así como comunicar a las y los propietarios, a partir de la notificación, las medidas adoptadas para solucionar el problema que causan esos inmuebles en el entorno.

Otro de los aspectos que afectan a las comunidades y que está relacionado con los servicios municipales, es el clima de inseguridad donde se incluye el crecimiento de un conjunto de delitos de robo y lesiones culposas, que han generado un sentimiento de indefensión de sus habitantes, lo mismo que un aumento en los casos de violencia doméstica.<sup>27</sup>

Por otra parte, cada vez son mayores los delitos vinculados con el trasiego ilegal de drogas, con el agravante de que se advierte por parte de las autoridades de seguridad, el rol de Costa Rica como “puente” para el trasiego de droga a otras naciones. Para enfrentar esta situación muchos costarricenses han optado por adquirir armas, en muchas ocasiones sin portar el permiso requerido, agravando con ello, la problemática de la violencia y ampliando el abanico de posibilidades para su propagación en la sociedad.

Estos y otros aspectos, desde el punto de vista de la Defensoría, ameritan un plan integral de seguridad que involucre a los gobiernos locales. Se necesita un trabajo coordinado para la atención efectiva del tema de la seguridad ciudadana, con el fin de reestablecer el derecho a la tranquilidad, la paz y el orden, que merecen todos las y los habitantes, para poder transitar por la ruta de la seguridad humana, reduciendo los índices de criminalidad y elevando los niveles de participación de las comunidades en la lucha preventiva contra la delincuencia. De tal manera, las y los habitantes podrían retomar actividades como caminatas en familia, espacios de socialización, deportes en los parques, visita de espacios infantiles, almuerzos en el campo y otras; es decir, que se pueda disfrutar de los espacios naturales y abiertos que ofrece el país.

Finalmente, vale reseñar como síntesis, que en el proceso de prestación de los servicios públicos, las corporaciones municipales deben buscar un equilibrio con el ambiente, mediante la prestación de los servicios de recolección, transporte y disposición de residuos sólidos, limpieza y mantenimiento del alcantarillado pluvial, mantenimiento de parques y zonas verdes, limpieza de vías y sitios públicos; todo en función de la seguridad humana de su cantón en particular y del país en general.

<sup>23</sup> Ver Informe Final del Expediente No. 25010-2008-SI.

<sup>24</sup> inciso b) y en los párrafos tercero y siguientes del artículo 75 del Código Municipal, en relación con edificaciones abandonadas, se señala como una de las obligaciones de los dueños de bienes inmuebles.

<sup>25</sup> Ver Expediente No. 17730-2008-SI. Informe No. 07886-2008-DHR.

<sup>26</sup> Ver Expediente No. 06339-2007-SI-GA, Informe No. 07442-2007-DHR.

<sup>27</sup> Estadísticas del Organismo de Investigación Judicial demuestran que los delitos contra la propiedad tuvieron un aumento del 11.7% entre el trimestre mayo-julio de 1998 respecto a igual período de 1997.

## Zona Marítima Terrestre

A través de los años, la Defensoría ha evidenciado la vulnerabilidad en la que se encuentra la zona marítimo terrestre, particularmente respecto del uso de sus suelos, planificación costera, instrumentos utilizados, reiteradas violaciones por parte de empresarios en punto al cumplimiento de lo establecido en la normativa de la zona marítimo terrestre, permisos de uso sin contar con verdaderos informes técnicos que delimiten las zonas en las que se están otorgando, omisión técnica para una adecuada identificación de las zonas de protección que permita hacer un uso responsable y sostenible de los suelos costeros, que ya por su condición de vulnerabilidad requieren de una protección mayor.

Esta vulnerabilidad refleja, entonces, una mayor necesidad de vigilancia en el cumplimiento de la norma que rige la materia, aunque incluye también la necesidad de que todas y todos los actores involucrados en la protección de la franja, formen parte realmente activa de la responsabilidad que les ha sido otorgada, en especial si se tiene en cuenta el hecho de que, en muchas de esas zonas, existen otros tipos de áreas protegidas como parte del Patrimonio Natural del Estado.

## Planes Reguladores Costeros

La Defensoría ha desarrollado en sus informes <sup>28</sup> la conveniente y oportuna decisión plasmada en la Ley de Zona Marítimo Terrestre, N° 6043, de establecer el plan regulador como instrumento técnico-legal, para el ordenamiento de los territorios en pos de un desarrollo sostenible. En este sentido, deben tomarse en cuenta variables implícitas dentro del ordenamiento de cada territorio como la social, ambiental, político económico, cultural, natural (composición y distribución de las poblaciones, estructura, diferentes vulnerabilidades de la zona, infraestructura urbana, caracterización geológica, geomorfológico, suelos, flora, fauna, ecosistemas, paisaje, comportamiento marino etc.) entre otras, para lograr un equilibrio de las actividades humanas en respeto a los espacios naturales existentes.

En vista de lo anterior, la planificación del territorio es el resultado del interés del Estado para generar un instrumento que sea puesto al servicio público y que permita un adecuado ordenamiento.

La máxima búsqueda del Estado, hacia una armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación

del ambiente, es el resultado de la obligación de la Administración de definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, en aras de regular y promover los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, como así lo señala la Ley Orgánica del Ambiente<sup>29</sup>; todo ello, sin olvidar que el ser humano es el elemento fundamental de estos espacios.

De tal forma, la Defensoría<sup>30</sup> ha hecho la observación sobre la importancia de estos instrumentos y la necesidad de que los cantones costeros logren contar con la realización y ejecución de los mismos. Pese a lo anterior, la elaboración también ha enfrentado obstáculos en su elaboración. Veamos:

- Falta de recursos presupuestarios, materiales y humanos para un adecuado desarrollo y ejecución de los instrumentos de planificación
- Falta de una plataforma técnica que permita dar seguimiento a la empresa contratada para realizar el plan
- Falta de inventario en cuanto a la delimitación de especies, de zonas de Patrimonio Natural del Estado y demás áreas de protección
- Falta de acciones coordinadas entre las y los actores principales de tutela marítimo terrestre.
- Irrespeto y desinterés en educación sobre la conservación de los espacios naturales.
- Omisión en inventario de las zonas de protección y de las habilitadas para concesionar.
- Elaboración de Planes Reguladores sumamente lentos
- Omisión y dilación en la implementación de los instrumentos de planificación
- Omisión de una radiografía de la situación de sus cantones y sus pobladores.

Mientras esto sucede, los mismos administradores de la zona marítimo terrestre ven entorpecidas y limitadas las acciones para su verdadera y efectiva protección; y precisamente, es la ineficiencia estatal señalada y la complejidad de los procesos de elaboración, lo que el

<sup>28</sup> Expedientes 20596-24-2006, 20691-24-2006, 14480-24-2007,

<sup>29</sup> Ley Orgánica del Ambiente Artículos 28, 29 y 30

<sup>30</sup> Informe Anual 1999-2000, 2006-2007

Estado, por medio de sus instituciones, ha convertido en una práctica común: delegar la elaboración de estos planes en empresas privadas. Si bien este tema no es nuevo, ya que para el año 2000, la Defensoría generó la alerta sobre la inconveniencia que representa la realización de estos instrumentos por parte de empresas que eventualmente pudieran tener ciertos intereses, es claro que las instituciones involucradas han tolerado y fomentado esta situación a lo largo del tiempo.

Sobre el particular, la Defensoría<sup>31</sup> inició una Investigación de Oficio, a partir de la recepción de denuncias en el tema de empresas privadas contratadas para desarrollar los planes reguladores, las cuales podrían estar elaborando dichos instrumentos sin atender las demarcaciones, los límites o mojones, la demarcación del bosque primario en el área y cercano a la costa, lo cual permite que se liberen franjas de terreno que en principio están afectadas o consideradas dentro de la zona marítimo terrestre, denunciando que a instancia de los desarrolladores interesados, se contrata a las empresas para que elaboren los trabajos previos de determinación de la zona turística de los cantones costeros, con las afectaciones que dicho accionar ocasiona en la zona marítima.

La Defensoría realizó las gestiones correspondientes ante las instituciones involucradas y como resultado de la investigación, se logró determinar que el ICT no cuenta con un registro de empresas privadas que se dedican a la elaboración de dichos planes reguladores, siendo que sí tiene un registro de proveedores únicamente para aquellos casos en los que se requiera suplir necesidades específicas, tales como el levantamiento de información, elaboración de mapas, elaboración de índices de fragilidad ambiental<sup>32</sup>.

Sobre el tema, la Procuraduría General de la República<sup>33</sup>, estableció claramente que ello podría contravenir los intereses y fines públicos, así como una renuncia a las potestades públicas en esta materia. La elaboración de planes reguladores constituye una potestad pública, y los instrumentos de planificación deben ajustarse a los lineamientos y recomendaciones contempladas en el plan general de uso de la tierra, por lo que el Órgano señaló que la planificación de esta parte de territorio es potestad pública establecida por ley.

Como ya se conoce, por imperativo legal las municipalidades son las competentes para la aprobación

del instrumento regulador y justamente esa misma esa competencia le permite coordinar con otros entes y órganos (ICT; INVU), quienes además de brindar apoyo técnico a la Corporación Municipal en la fase de elaboración del plan, la aprobación otorgada por parte del ICT y del INVU equivale a un visto bueno en el proceso de elaboración, mediante el cual controlan y fiscalizan que el mismo sea realizado conforme con la planificación más general.

Además, permitir la elaboración de un plan regulador realizada por sujetos de derecho privado, para luego ser aprobado por la administración pública, haría que la administración renunciara al ejercicio de una potestad que el ordenamiento jurídico le atribuyó para la satisfacción de fines e intereses públicos, como potestad de ordenar el territorio ya sea a nivel local, regional o nacional, pero además lleva consigo el peligro de ser realizado en punto a intereses y fines privados por parte de quienes tienen expectativas de lograr una concesión. Así las cosas, de forma concluyente y categórica, la Procuraduría, indica en la conclusión del documento que:

*“... tanto el ICT como el INVU y las municipalidades no deben aprobar o adoptar, según el caso, planes reguladores costeros cuya elaboración ha sido gestionada, contratada y financiada por sujetos de derecho privado. Asimismo, que las municipalidades deben elaborar los planes reguladores costeros para lo cual pueden solicitar la colaboración y apoyo técnico del ICT y/o el INVU”.*<sup>34</sup>

En dicho sentido, la Procuraduría en complemento a lo señalado, manifestó que la elaboración es una potestad indelegable, por lo que aquellos aprobados en contravención con lo indicado adolecerían de vicios de nulidad. Puede observarse entonces, que la limitación legal sostenida por la Procuraduría -la cual es de carácter obligatorio- deja en evidencia que los alcances de su contenido pudieran tener aspectos que lesionan la legalidad, además de mostrar vacíos prácticos en cuanto a la fiscalización del quehacer de dichas empresas. Es en vista de lo anterior, que la Defensoría plasmó la necesaria revisión sobre el tema, donde los gestores que desarrollan los instrumentos, posteriormente podrían decidir explotar la zona que ha sido objeto del plan.

Con base en lo señalado por la Contraloría General de la República, resultó conveniente indicar que los

<sup>31</sup> Investigación de Oficio Expediente N° 16121-2008-SI

<sup>32</sup> Expediente 16121-2008-SI. Oficio MPD-156-2008

<sup>33</sup> Opinión Jurídica N° OJ-096-2008

<sup>34</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-234-2006

jerarcas institucionales del ICT y del INVU, emitieran las disposiciones necesarias a fin de que se analicen, identifiquen y evalúen los riesgos en que pudieran incurrir las instituciones involucradas, de continuar con la tramitación de aprobaciones de planes reguladores contratados y elaborados por sujetos privados práctica que, según se ha señalado, constituye una delegación ilegítima de potestades públicas de la Administración así como la eventual afectación a los intereses públicos, que dicho accionar pueda ocasionar.

Además de lo indicado por la Defensoría en el tema y la Procuraduría, existen dos criterios interesantes en punto al tema que se dieron posteriormente. El primero se da en razón de la resolución del Tribunal Contencioso Administrativo N° 0063-2009, del mes de Enero del 2009, la cual responde a la demanda interpuesta por la Contraloría General de la República, contra el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Municipalidad de Osa y dos empresas concesionarias y se tomó al Estado, y al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), como terceros interesados, que estaban a favor de las pretensiones anulatorias y la declaratoria de Patrimonio Natural del Estado, que formulara el órgano contralor en el proceso.

En la investigación, el Tribunal procedió a observar que la Municipalidad de Osa, en el año 2001, otorgó la anuencia municipal para que la empresa Las Ventanas de Osa S.A., realizara el Plan Regulador en Punta Ventanas de Osa. Se continuó con el proceso de audiencias revisión correspondiente ante el ICT, INVU y Municipalidad, los cuales posteriormente aprobaron el plan, publicándose en La Gaceta N°. 37, de febrero del 2005. NO obstante, en el mes de abril del 2005, tan sólo dos meses después de aprobado el plan regulador, la misma empresa solicitó a la Municipalidad de Osa la concesión de una parcela en la zona marítimo terrestre, ubicada en el sector de Punta Ventanas de Osa, la cual le fue otorgada en diciembre del 2006.

El Tribunal Contencioso Administrativo, en su resolución de enero del 2009,<sup>35</sup> indicó que los terrenos comprendidos en el Plan Regulador cuestionado han sufrido grandes alteraciones y deterioro en su biodiversidad, durante el período entre 1979 al 2008, y en los terrenos que la Municipalidad dio en concesión a la empresa, se pudieron constatar alteraciones a partir de la siembra de especies exógenas o ajenas a la flora propia de la zona y construcciones, por lo que se observó que el Plan Regulador Costero de Punta Ventanas de Osa, se aprobó sin que se hubieran deli-

mitado ni clasificado el Patrimonio Natural del Estado. Posteriormente, en vista de una serie de irregularidades mostradas en el proceso, el Tribunal procedió a anular el plan regulador de Punta Ventanas de Osa por --entre otras cosas--, en vista de haberse hecho por sujetos de derecho privado, lo cual -a juicio del Tribunal- implicaría su nulidad.

La Defensoría observa que, además de lo señalado por los tribunales, existió una evidente omisión y actitud tolerante de la corporación Municipal, quien debió de manera inmediata rechazar ad portas la solicitud de concesión por parte de la empresa; y en este sentido, la Defensoría deja plasmada su preocupación del actuar del Gobierno Local costero; no obstante, el otorgamiento de dicha concesión evidencia además un debilitamiento institucional y un claro desinterés de fiscalización municipal, lo cual podría además, evidenciar posibles indicios de corrupción y tráfico de influencias. En vista de lo anterior, los gobiernos locales costeros deben avocarse de manera inmediata a evitar y erradicar cualquier acto, actuación contraria a derecho que pudiera estar beneficiando a determinados grupos en detrimento de los derechos e intereses de las y los habitantes, del ordenamiento jurídico y de los bienes estatales.

El argumento esgrimido por el Tribunal, sobre la elaboración de planes reguladores, por parte de sujetos de derecho privado y que llevara a la nulidad del instrumento de planificación, atrajo además, la interposición de otros procesos de nulidad que se encuentran pendientes de resolución ante lo Contencioso Administrativo. Lo anterior, pareciera en principio, cerrar la posibilidad de la intervención privada para la elaboración de dichos planes.

Por otra parte, el Dictamen C-070-2009 de la Contraloría, de marzo de este año, el cual es posterior a lo señalado por el Tribunal Contencioso Administrativo, en el mes de enero, desde el punto de vista de la Defensoría, viene a matizar la posibilidad de que se contraten los servicios de la Universidad de Costa Rica, para que pueda realizar estudios, formulaciones, diagnósticos y propuestas para la elaboración material de planes reguladores costeros disponiendo de donaciones provenientes de sujetos de derecho privado, siempre y cuando se den bajo la estricta fiscalización, control y aprobación municipal y que, para que el proceso de la elaboración del plan pueda darse, se implementen mecanismos preventivos que garanticen la transparencia de los fondos y se eviten conflictos de interés entre los donantes y beneficiarios del plan, según lo dispuesto en la Ley General de Control Interno.

<sup>35</sup> Expediente N° 08-00904-1027-CA. Tribunal Contencioso Administrativo. Resolución N° 0069-2009

En este sentido, como parte de controles previos, la Contraloría señala la obligación de que las y los donantes rindan declaraciones juradas, de no tener intereses económicos directos o indirectos en el plan regulador y una constatación de que las y los donantes no tienen vínculos con los posibles beneficiarios, indicando que un funcionario público de la Universidad debe ser la persona responsable que asuma la dirección y desarrollo en el proceso de elaboración del plan regulador.

Llama la atención de la Defensoría, este último dictamen de la Contraloría, en vista de que el mismo Órgano fiscalizador fuera el que planteara la demanda en lo Contencioso Administrativo, entre muchos y variados temas, por el riesgo implícito e ilegalidad de la elaboración de planes reguladores, en manos de sujetos de derecho privado que --como fue demostrado en el caso de Ventanas de Osa-- pudieran pretender posteriormente una concesión o tener un determinado interés.

Por otro lado, la Defensoría comprende que la Administración Pública, pudiera no contar con el insumo técnico, la plataforma presupuestaria, el personal idóneo, el recurso material y un procedimiento eficiente que permita la elaboración efectiva de planes reguladores costeros.

Sobre el particular, es claro por una parte, que la evidente ineficiencia del mismo Estado, para hacer frente a procesos que han sido sumamente dilatorios con respecto a la elaboración de los instrumentos de planificación, la falta de recurso humano y material pudiera hacer pensar que la idea de dejar la elaboración de estos instrumentos en manos privadas, sea una forma de agilizar la aprobación de estos procesos que ya per se son suficientemente complejos; no obstante, por imperativo legal, la potestad de planificación y ordenamiento del territorio es una potestad pública y por lo tanto es irrenunciable, con lo que no existe una habilitación normativa para que sujetos de derecho privado puedan ejercer dicha potestad, en especial, considerando que la misma puede ser apoyada técnicamente por el ICT o el INVU.

Uno de los mayores riesgos que enfrenta el tema, es la práctica de empresarios que pudieran eventualmente ofrecer financiar el plan regulador y a la vez resulten beneficiarios de las concesiones; lo cual, además de resultar inconveniente e irregular, constituye un evidente conflicto de intereses que a criterio de la Defensoría, se debe evitar a toda costa.

Agrava la situación, la preocupación de la Defensoría respecto de las actuaciones de los gobiernos locales, sobre de la tolerancia para con las y los empresarios, administrados e interesados. En este sentido, conti-

*“Los planes reguladores costeros, constituyen la principal herramienta de ordenamiento territorial que permite tutelar la disposición de la zona marítimo terrestre. Por ello, la Defensoría continúa apostando por planes reguladores integrales con lo que, para poder lograr un desarrollo adecuado, sostenible y sustentable, es más que necesario contar con una integralidad de la dinámica y situación existente en el cantón. Los planes reguladores fraccionados, fomentan el desorden, no permiten contar con una radiografía completa y por el contrario, segregada de la realidad del cantón, de las necesidades de sus pobladores y no permiten un mapeo amplio y general de las zonas de protección existentes. En este sentido es que la Defensoría considera que el Estado costarricense, debe proceder a impulsar el fortalecimiento de los mismos gobiernos locales y su fiscalización como parte de una seguridad humana responsable.”*

*Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009*

núa la Defensoría en su lucha porque la fiscalización municipal sea realizada de manera eficiente, efectiva y responsable siendo que durante este año nuevamente observó concesiones otorgadas sin un plan regulador integral, construcciones en la zona pública marítimo terrestre, poca coordinación con las y los actores involucrados para la tutela de las áreas costeras, falta de inventario de las zonas de protección, divorcio entre ciertos gobiernos locales y el IGN en cuanto a los amojonamientos; y una imperante necesidad de agilizar procesos de ordenamiento territorial costero; y en general, una falta de fortalecimiento en materia de fiscalización.

No obstante, corresponde a los mismos Gobiernos Locales, avocarse a la tarea ineludible e intransferible de fortalecer su misma institución. Es claro que sin un adecuado fortalecimiento de los Gobiernos Locales, no se puede pretender un desarrollo integral y en ese sentido, es imperante dejar plasmada la necesidad de que el Estado genere las acciones necesarias para que las Corporaciones Municipales puedan contar con los insumos e instrumentos adecuados que les permita hacer frente a la realización responsable de los planes reguladores cantorales.

### Península de Osa: un paraíso que grita por protección

Declarado como uno de los lugares biológicamente “más intensos” sobre la tierra por parte de la revista National Geographic, la Península de Osa, se ubica en la parte sur de la provincia de Puntarenas y se encuentra el 2% de toda la biodiversidad del mundo, por su topografía abrupta, humedales, variedad de animales en peligro de extinción, suelos altamente saturados, con un uso forestal del 70%, zonas boscosas y ecosistemas complejos. La Península representa entre un 30 y un 50% de todas las especies conocidas en el país, contiene una serie de parques nacionales, reservas biológicas, bosques catalogados como los más altos del mundo, de mayor extensión que cualquier bosque tropical primario lluvioso en Centroamérica, además de ser un área utilizada por aves migratorias, con una riqueza cultural histórica, donde se han encontrado una gama importante de piedras esféricas de la época precolombina y forma parte de un corredor marino.

En este sentido, es amplia la legislación tanto internacional como nacional, así como las instituciones encargadas de velar por la adecuada administración y protección de la zona marítimo terrestre; no obstante, la situación de desprotección que sufre Osa en este momento, pareciera ser más el resultado de una situación de ejecutoriedad que de falta de legislación, que permita efectivamente la tutela de las zonas vulnerables en la península. Parece ser además, una evidente omisión de promoción en materia de educación ambiental. La Defensoría ha observado que la legislación existente no ha podido cumplir su función cabal, a partir de intereses personales o de grupos que pudieran pretender efectuar acciones contrarias a derecho en punto a construcciones irregulares<sup>36</sup>, solicitud de permisos que a todas luces no pueden ser concedidos, consolidar situaciones que transgreden la normativa ambiental, planes reguladores costeros desarrollados en punto al interés de grupos económicos.

La fragilidad de los sistemas ambientales en la zona de Osa, por sus características, requieren de una intervención de vigilancia constante y; sin embargo, la inacción en la vigilancia del uso de suelo, la falta de planificación costera adecuada, ágil, efectiva y eficiente. El mismo atractivo que representa la zona en materia de explotación turística, la falta de inversión del Estado sobre la tutela de la vulnerabilidad en estas zonas, la omisión de la información sobre la responsabilidad que tiene cada ser humano para mantener

intactas estas áreas de altísima fragilidad y la omisión de un plan regulador integral, han permitido que esta protección no tenga alcances tan amplios como debiera y es imperativo que el Estado rectifique la situación e intervenga de manera efectiva.

A partir de lo anterior, la necesidad de protección de la Península de Osa, no es irracional. El patrimonio natural del Estado y sus características de inalienabilidad, imprescriptibilidad y sometimiento a un régimen de protección especial son el resultado del interés del mismo Derecho, de acceder a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo cual ha sido reconocido por la misma Carta Magna, alcances que abarcan la vida, salud y desarrollo, tanto de los lugares, como de sus pobladores.

### Adecuadas políticas de Desarrollo en Osa: una postergación constante

Una situación de tolerancia e inacciones adecuadas por parte de las instituciones estatales, propician en un posible futuro un perjuicio para las y los mismos pobladores que podrían, posteriormente, ver su medio impactado por las mala gestión a partir de una potencial construcción de obras a gran escala en detrimento del ambiente y de los derechos de los mismos pobladores. En vista de lo anterior, se requiere estimular, propiciar y planificar verdaderamente desarrollos integrales en las regiones costeras como Osa, teniendo como premisa que cualquier modificación pretenda afectar a la zona marítima terrestre, debe ser primeramente ecosistémica, es decir, girar en torno a la función ambiental que, por su propia naturaleza y vocación, cumple y considera una multiplicidad de variables.

A pesar de lo señalado, el ser humano es parte de ese sistema y no puede dejarse de lado, la existencia de poblaciones que se encuentran ubicadas en la Península y que han hecho de las actividades de pesca y agricultura, su modo de subsistencia a través de los años. Cerca de la Península se encuentran los centros de población de zonas costeras los cuales, en vista del poco desarrollo de sus poblaciones, tienen consigo problemas sociales importantes, pobreza, falta de inversión y la necesidad de una atención integral. Los poblados aledaños son parte fundamental del cantón y para que el marco legal mencionado pueda funcionar a cabalidad, debe imperar un equilibrio entre la protección al ambiente y el desarrollo de sus pobladores. Toda persona necesita un lugar donde sentirse arraigado. En este sentido, el Estado debe ser más efectivo para atender las necesidades de las y los pobladores y buscar soluciones adecuadas, para

<sup>36</sup> Inspecciones en Osa demuestran construcciones y aperturas de trochas en propiedades privadas con evidentes zonas boscosas, que cuentan con permisos respectivos del MINAET y la Municipalidad.

garantizar una adecuada, justa y digna calidad de vida a los pobladores.

La Defensoría ha observado incapacidad, tolerancia e inacciones efectivas por parte de los gobiernos de turno, para atender a las necesidades del cantón y por ello, el Estado debe aspirar como máxima premisa, la protección y resguardo de los bienes demaniales, pero también debe prestar atención a las acciones llevadas a cabo para un desarrollo sostenible y sustentable, que modo que el Estado pueda garantizar y dar seguridad a la población de que conoce sus necesidades y trabaja en aras de solventarlas. Además, que de igual forma, promueve y educa a la población en materia de preservación medio ambiente, tema sobre el cual, los vacíos en términos de políticas públicas son evidentes.

El caso de la nulidad del Plan Regulador de Punta Ventanas de Osa, ha dejado al descubierto la necesidad de que el Gobierno Local de Osa, fortalezca la institución y se avoque a erradicar las malas prácticas administrativas evidenciadas, dejando atrás la tolerancia que pudiera tener con los desarrolladores del cantón. Es clara la razón de ser de las Municipalidades, las cuales son las y los habitantes; sin embargo, no puede permitirse un desarrollo local, basado en la conveniencia de las y los administrados sobre los terrenos, por el contrario, son los mismos habitantes quienes deben desarrollar sus actividades, a partir de las condiciones que presenta el cantón.

En su mismo Plan de Trabajo 2007-2010 la Municipalidad de Osa, manifestó el desarrollo desmedido de los últimos años, los cambios en su población y problemas cantorales a partir de la falta de planificación sostenible; no obstante, la Defensoría como órgano de control de legalidad de las actuaciones del sector público, continuará monitoreando el Cantón de Osa, pues no ha observado un cumplimiento de su misión, visión y políticas institucionales plasmadas en su plan de trabajo. De igual forma, no ha observado una garantía en la transparencia, eficiencia, responsabilidad, eficacia, calidad en su gestión y compromiso a los intereses y necesidades de la ciudadanía del cantón, brindándoles servicios que se encaminen a un desarrollo sostenible humano y ambiental como así fuera plasmado en el documento.

La Defensoría desde el año 1999, hizo la clara observación a la Corporación de la necesidad de proteger la zona a partir de la riqueza existente, parece ser que nuevamente requiere de la intervención de la Defensoría, sobre las acciones de fiscalización sobre la zona, los parámetros para el otorgamiento de permisos, la identificación de zonas utilizables para las

poblaciones, las acciones de promoción y divulgación de derechos entre muchas otras.

La Municipalidad ha tenido problemas para realizar un trabajo sostenible en armonía con el ambiente, no ha logrado la prioridad incluida en su plan de trabajo, ni el cumplimiento de las directrices del Plan Regulador integral urbano del cantón. En esos documentos plasma la necesidad de que el desarrollo se oriente hacia una planificación y ordenamiento del territorio, acorde con el ordenamiento, la protección de los recursos naturales, para lograr una mejor calidad de vida de las y los habitantes y la promoción de un uso y manejo sostenible de los recursos naturales. En vista de lo analizado en este aparte y de las inspecciones efectuadas en la zona, la Defensoría considera que la Municipalidad de Osa, no ha honrado su plan de trabajo, sino por el contrario, han realizado una serie de malas prácticas administrativas en detrimento del medio ambiente y de los derechos de las y los habitantes.

En este sentido, existen tareas pendientes por parte del Estado para con las y los habitantes.

- Planes reguladores integrales pendientes.
- Acciones de promoción, divulgación y educación a la población (nacional y extranjera) en materia de derechos, legislación y medio ambiente.
- Depuración de la información sobre zona marítima terrestre.
- Amojonamientos en la zona (solución de discrepancias entre IGN y la Municipalidad).
- Dinámica de fiscalización en las áreas declaradas como patrimonio natural del Estado.
- Garantías a las y los pobladores de la protección a sus derechos fundamentales.
- Una clara coordinación, fiscalización y control entre el MINAET y sus dependencias, la Municipalidad, el Ministerio de Salud, el ICAA, IGN, en materia de permisos, amojonamiento, construcciones y obras.

Lo sucedido en los cantones de Garabito y ciertas zonas de Guanacaste, son un claro ejemplo de lo que debe evitarse que suceda a la Península de Osa. Es la lección no aprendida, desarrollos turísticos vulnerando la zona marítima terrestre, modificando radicalmente el paisaje, torres de edificios sin vigilancia sobre el tamaño de sus construcciones, planes reguladores



costeros ausentes, inconclusos, desfigurados, desinformados y envueltos en dilatorios procesos de revisión. En conclusión, la protección de las zonas vulnerables, de las bellezas naturales como patrimonio del Estado, debe encontrar un equilibrio con las iniciativas privadas de progreso, como parte de una madurez en el desarrollo.

### Cantón de Garabito: una tarea obligatoria

El caso del Cantón de Garabito, es un claro ejemplo de la necesidad de subsanar tareas pendientes con las y los habitantes. A partir de una serie de investigaciones realizadas en los últimos años<sup>37</sup>, la Defensoría ha plasmado la necesidad de concretar planes reguladores y fiscalizar de manera más puntual la zona marítima terrestre.

Durante el 2008 y parte del 2009, la Defensoría ha observado una serie de irregularidades plasmadas en uno de los oficios de la Municipalidad<sup>38</sup>, y se establece una clara radiografía de cómo se encuentra la zona marítimo terrestre, lo cual se ha catalogado como preocupante, no sólo en cuanto a las condiciones de la misma, sino en cuanto a la cantidad de documentos señalados por el Departamento de Zona Marítimo Terrestre. En este sentido las y los funcionarios de la oficina de Zona Marítimo Terrestre, han estado a la espera de instrucciones y acciones efectivas por parte del Alcalde Municipal en materia de derribo y desalojo de la zona marítimo terrestre, restablecimiento de mojones y amojonamiento de varias playas, la necesidad de realizar una consulta a la Procuraduría, a efecto de amojonar el sector costero de la Ciudad de Jacó, la estrategia para realizar las demoliciones de construcciones ilegales, las acciones de coordinación en los proyectos de vivienda de interés social, las previsiones necesarias de reubicación para las y los pobladores, la contratación de un profesional para realizar los estudios socio-económicos, conclusión del Plan Regulador Costero.

En vista de lo anterior, la Defensoría observó la inexistencia de una respuesta clara a que permitiera observar que las acciones llevadas a cabo por el Alcalde Municipal fueran eficientes, con el agravante de que, en uno de los oficios remitidos por la misma oficina del señor Alcalde, además de las solicitudes de construcción pendientes, se observó la existencia de 1.200 solicitudes de concesión pendientes de resolución, en

espera de instrucciones por parte del Administrador Municipal. Así las cosas, la Defensoría procedió a llamar la atención sobre las acciones y le hace el recordatorio de la importancia que la figura del Alcalde Municipal, representa para los administrados y para el desarrollo del cantón, en vista de que, si bien los colaboradores municipales, forman parte fundamental del quehacer institucional, ellos requieren de la toma de decisiones que le competen exclusivamente al Alcalde Municipal, como Superior Jerárquico.

Es claro que el Alcalde Municipal, es el funcionario público por excelencia llamado a ejercer esa labor fiscalizadora de su propio trabajo y el de otros, con el fin de consolidar una gestión que responda en tiempo a las pretensiones de las y los habitantes del cantón que representa, con una respuesta efectiva y que además obedezca a procesos administrativos transparentes y ajustados a lo establecido en el ordenamiento jurídico. Al respecto, consideró impostergable que el Alcalde Municipal, como administrador general de los intereses del cantón, ejerza las acciones adecuadas para la tutela efectiva de la zona marítimo terrestre, en pos de soluciones a los problemas que requieren de su urgente atención.

Se evidencia que mucha de la dilación en los procesos municipales sobre el tema de zona marítimo terrestre, deviene de las funciones que el Alcalde Municipal pretende delegar en el Concejo Municipal. En este sentido, la Defensoría recalcó que el Alcalde Municipal no requiere ni de la Asesoría del Concejo, ni de su aprobación en lo que a decisiones administrativas se refiere; es decir, es un imperativo legal, el ordenamiento ha sido claro en la delegación de las funciones correspondientes. Así las cosas, el Concejo Municipal **NO ADMINISTRA** y de pretenderlo, dichas actuaciones pueden llevar consigo procesos de nulidad y sanciones a ambas partes, por incumplimiento de deberes y la intromisión en asuntos que no le son de su competencia.

En vista de lo observado a lo largo de la investigación, la Defensoría llamó la atención al Concejo Municipal e hizo el recordatorio del cumplimiento cabal de las competencias de cada una de las partes del Gobierno Local. Además, se le hizo el claro recordatorio de abstenerse de realizar acciones que no le han sido conferidas y cumplir a cabalidad con los alcances del Código Municipal y anotó su preocupación a partir de los actos que pudieran estar dilatando procesos que además de inevitables, son de suma urgencia atender. Sobre lo observado en la dinámica que en este momento, se presenta en el Gobierno Local de Garabito, se ha observado:

<sup>37</sup> Expedientes 07892-24-1999, 20591-24-2006, 14480-2007-SI

<sup>38</sup> Oficina de la Zona Marítimo Terrestre. Municipalidad de Garabito. Oficio N° AL-ZMT-39-2008

1. Un Alcalde que parece no adoptar las decisiones necesarias, eficientes y efectivas para tutelar el bien público.
2. Un Concejo Municipal que parece tomar decisiones que eminentemente le corresponden a la Administración Municipal y con ello la pronta respuesta que, por imperativo legal, le corresponde brindar a las y los habitantes.
3. Un Departamento de Zona Marítimo Terrestre que requiere urgentemente del apoyo de la Jerarquía Municipal.
4. Planes Reguladores que no han sido debidamente aprobados, segregados que no apuestan a un ordenamiento territorial integral del Cantón.
5. Diversas solicitudes de construcción pendientes.
6. Aproximadamente, 1.200 solicitudes de concesión pendientes de resolución y se encuentran a la espera de instrucciones por parte del Administrador Municipal.
7. Poca efectividad en la atención del desarrollo del cantón de Garabito.

La Defensoría continúa fiscalizando la labor de la Municipalidad de Garabito, en vista de que, si bien, durante la investigación observó que el perfil del Departamento de la Zona Marítimo Terrestre ha sido muy alto y sumamente pro activo en cumplimiento de las labores que le han sido delegadas, la administración del cantón requiere de toma de decisiones urgentes y efectivas en punto a la actualización del levantamiento del inventario de las construcciones irregulares en toda la zona marítimo terrestre que se realizara desde el año 2006 y el del acceso a la zona pública en este sector demanial.

El cantón de Garabito requiere una detallada intervención y en este sentido, no puede la Corporación Municipal, continuar dándose el lujo de no atender las gestiones de las y los habitantes y de continuar con las prácticas deficientes e ineficaces actuales, muy a pesar de todo el esfuerzo realizado por sus colaboradores. En este sentido, la Corporación municipal parece no comprender que las y los administrados, siempre interpondrán la carga recursiva como parte de los derechos que le asisten a las y los interesados y lo anterior debe ser resuelto en tiempo y forma.

## 2.2. El Eterno problema de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP)

La Defensoría de los Habitantes, ha sido consciente -y así lo ha hecho ver en sus diferentes informes- respecto del problema existente en la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Es un asunto complejo, cuyas causas están debidamente identificadas. No se puede negar que en la DNP se han realizado algunos esfuerzos para mejorar los servicios que se presta a las y los usuarios; sin embargo, ello no ha incidido en la lentitud e inercia que se presenta en el trámite de las diferentes solicitudes de las y los habitantes que demandan los servicios.

A pesar de la intervención de la Sala Constitucional, la Superintendencia de Entidades Financieras (SUGEF), la Contraloría General de la República, y la Defensoría de los Habitantes, al problemática se mantiene, y las propias autoridades gubernamentales nos alertan de un colapso en la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo. Adicionalmente, se sigue advirtiendo de la muerte de personas, que no lograron ver consolidado su derecho al goce pleno de su pensión y jubilación. Cabe reiterar que a las señoras y señores diputados se les ha informado de los atrasos en la tramitación de solicitudes, maltratos en la atención, omisiones de respuesta, resoluciones mal elaboradas, es decir, de la constante violación de los derechos humanos a las personas que solicitan los servicios de esa Dirección Nacional.

La Defensoría de los Habitantes, sigue atendiendo denuncias individuales sobre el colapso en que se encuentra esa unidad administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. No obstante, desde hace varios años, ha venido complementando su actuación en las diversas solicitudes de intervención que ha realizado la Asociación de Pensionados de Hacienda y del Poder Legislativo (ASPHAL), producto de las cuales se han originado gestiones ante los distintos Directores de Pensiones, Jerarcas del MTSS, e incluso Casa Presidencial.

En el año 2008, la Defensoría emitió un informe final con recomendaciones<sup>39</sup> donde expuso su posición respecto de la elaboración de una serie de directrices, luego del análisis y estudio de los distintos argumentos presentados por todas las partes involucradas, en ese momento, la SUPEN, la Auditoría del Ministerio de Trabajo, el Viceministro de Trabajo y por supuesto ASPHAL y la DNP.

<sup>39</sup> Oficio 742-2008-DHR del 21 de enero de 2008 (Expediente N° 21475-2006)

Dicho informe final de la Defensoría fue recurrido y se interpuso un recurso de reconsideración por parte del Ministro de Trabajo, mediante el cual, en primera instancia, se realizó un recuento de las directrices emitidas posteriores a la Resolución 319-98, así como a las acciones tomadas, con la finalidad, según se indicó, de respetar los derechos adquiridos de buena fe nacidos de la aplicación de la directriz 011-2005. Asimismo, se cuestionó la metodología propuesta en esta última directriz, por considerar que con la aplicación de la misma se produjo una distorsión en el cálculo de revalorización de las pensiones.

Se concluyó que lo conveniente era aplicar la Resolución 319-98, pero con algunos ajustes y dejando claro que lo que se produjo, a partir de ese momento, fue un cambio de metodología en la revalorización, abandonándose el método de reajustes por diferencias.

La Defensoría señaló que con la investigación realizada, se permite delimitar una diferencia sustancial en el criterio de ASPHAL y las autoridades de la Dirección Nacional de Pensiones, respecto al hecho de que para ASPHAL, la metodología que cumple a cabalidad con lo establecido en el inciso ch) es la de la metodología por diferencia. Por su parte, para las autoridades de Gobierno resulta la metodología por porcentaje. Asimismo, la otra gran diferencia se encuentra en punto a si existe un derecho adquirido sobre la metodología de revalorización, siendo que para ASPHAL las y los pensionados a quienes se les venía aplicando la metodología por diferencia tienen un derecho sobre la misma, lo cual no es compartido por las autoridades de Gobierno.

En el análisis de la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional, así como de los dictámenes de la Procuraduría General de la República referidos, no se desprende que exista una distinción clara entre los sistemas de revalorización de las pensiones y la metodología utilizada para lograr esa revalorización. Continúa siendo éste el problema, sin que los argumentos diseñados por el Ministerio de Trabajo hayan contribuido al esclarecimiento de dicha problemática.

Por lo anterior, la Defensoría recomendó en el informe que nos ocupa que para efectos de esclarecer de forma definitiva el presente asunto, conviene que, en relación con el tema de los derechos adquiridos sobre metodologías de revalorización, se planteara formalmente la consulta a la Procuraduría General de la República, dado que en sus dictámenes se observa más la referencia a los sistemas de revalorización.

Por otra parte, en relación con el informe emitido por la Contraloría General de la República, por el conflicto que planteara en su momento, el señor Auditor Interno del Ministerio de Trabajo, es criterio de la Defensoría que las conclusiones a las que arriba la Contraloría no resultan contradictorias en absoluto con lo establecido por la Defensoría en su informe, todo lo contrario, refuerzan lo oportunamente expresado.

Sobre el hecho de considerar las directrices como actos discrecionales de la Administración, en el informe emitido por la Defensoría se señaló que cada revalorización es independiente de las demás y tiene efectos propios, tomando en cuenta que el acto administrativo de revalorizar, debe reunir en cada ocasión, la revisión de todos los elementos requeridos e indispensables de conformidad con el ordenamiento jurídico. De esta forma, en caso de que la revalorización no esté ajustada a derecho, de conformidad con el procedimiento para ello establecido, le asiste la posibilidad, tanto a la Administración como al pensionado, de acudir a la vía administrativa o judicial a hacer valer sus derechos.

Llamó la atención de la Defensoría, que en las argumentaciones esgrimidas por el Ministerio de Trabajo, en el caso sometido a conocimiento de la Contraloría General de la República, se fundamentara fuerte y contundentemente el tema de los derechos adquiridos y su defensa. Lamentablemente la argumentación no hace la distinción debida y necesaria sobre el caso específico de metodologías de revalorización y sistemas, siendo que, a criterio de la Defensoría, el tema no es abordado a profundidad en el informe emitido por la Contraloría General de la República, lo cual es perfectamente justificable, dado que no fue esa la consulta planteada.

Tal y como concluyó la Defensoría, los aportes realizados por las resoluciones de la Sala Constitucional examinadas, están expresamente referidos al reconocimiento del derecho humano a la pensión y con dicho derecho a la revalorización de la misma en el tiempo. Asimismo, se señala que la modificación en perjuicio del pensionado de los sistemas de revalorización de las pensiones constituye una violación al principio de irretroactividad de la ley.

Tomando en consideración que la Procuraduría hace referencia a las resoluciones emitidas por la Sala Constitucional, mismas que se indica son las que privan en la materia, debe interpretarse entonces que tal y como lo señala el Tribunal Constitucional, existe un derecho adquirido del pensionado a que le sea respetado el sistema de revalorización de su pensión vigente al momento en que fue declarada la misma. Lo anterior pese a la teoría que formula el Órgano

Consultor sobre que cada revalorización por sí misma es independiente, y por lo tanto, la Administración podría variarla.

Se reafirma entonces, que si la metodología de revalorización lo que pretende es definir el procedimiento de ajuste de la pensión, respetando en todo momento el sistema establecido y -más importante aún- el derecho legalmente consagrado de revalorización, lo que se debe revisar en todo momento es que dicha metodología cumpla fielmente con esta función, para lo cual resulta de vital importancia el análisis de lo establecido en la normativa específica para cada régimen de pensiones.

Si bien es cierto la propia Directriz 319-98, reconoce en su considerando octavo que, a pesar de que el régimen de pensiones de Hacienda, contiene una norma que determina el derecho a los reajustes por costo de vida o por modificación en los puestos de las y los funcionarios activos, dicha normativa no estableció expresamente el procedimiento a seguir, ni los límites del mismo, aún cuando la justificación hacía referencia a la necesidad de clarificar el procedimiento a seguir.

Se coincide con la Contraloría, en cuanto a que constituye una gran falencia de la Resolución 319-98, el hecho de que no se mencione la metodología por diferencia que se venía aplicando por parte de la Dirección Nacional de Pensiones, así como las justificaciones para la utilización de dicha metodología; y más importante aún, cuáles fueron las consideraciones que justificaron con claridad la variación en el proceder.

En cuanto a las bondades o no de las metodologías de revalorización por diferencia y por porcentaje, la Defensoría analizó ampliamente en su informe el punto, concluyendo que *“...dependiendo de la directriz que se aplique para hacer frente a los ajustes por costo de vida en el monto de las pensiones, así será la argumentación que se utilice para defender los criterios a favor o en contra de los beneficiarios y sus consecuencias de ubicarse en condición de sobrepagados o subpagados, todo lo cual hace que adquiera especial importancia, entre otras cosas, la legalidad de los actos administrativos emitidos por la Dirección Nacional de Pensiones y el tema de los derechos adquiridos”*.<sup>40</sup>

En ese orden de ideas, el recurso presentado por el Ministerio de Trabajo, no aportó alguna argumentación de hecho o derecho nueva, que pudiera ser de consideración para revisar la recomendación formulada y

de ahí que se declaró sin lugar y se confirmó en todos sus extremos, el informe recurrido.

De acuerdo con lo anterior, se mantuvo vigente la recomendación al Ministro de Trabajo, en el sentido de respetar los derechos adquiridos y el principio constitucional de irretroactividad de las y 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 fecha 17 de agosto de 1998.

Asimismo, y de mantenerse el criterio ministerial, se propuso la posibilidad de efectuar una consulta a la Procuraduría General de la República, a efecto de que fuera ese órgano consultivo el que defina lo referente a los derechos adquiridos, en relación con la metodología por diferencia que aplicó la DNP antes del año 1996.

Posteriormente, luego de un proceso adicional de reuniones y consultas, se optó por la presentación de la consulta a la PGR, órgano que mediante dictamen C-067-2009, de fecha 6 de marzo de 2009, contesta la consulta planteada por el señor Ministro de Trabajo, advirtiendo que no emitiría criterio en relación al punto consultado sobre la metodología de revalorización y sus aplicaciones concretas.

No obstante, pese a la limitación indicada, el dictamen destaca que la jurisprudencia de los Tribunales de Justicia ha sostenido -ampliamente- que tratándose de pensiones otorgadas en proporción a los años de servicio, esa proporcionalidad debe reflejarse en el salario base que se utilice como referencia para el cálculo de la revalorización.

Luego del señalamiento realizado en el dictamen, la Defensoría de los Habitantes junto con representantes de ASPHAL, han sostenido reuniones técnicas de valoración junto con el Ministro de Trabajo y sus colaboradores, con el fin de determinar el alcance del problema discutido. Se le ha aclarado al señor Ministro de Trabajo que si los Tribunales de Justicia y, en particular la Sala II, han reconocido la aplicación de la metodología por diferencia, dicha jurisprudencia debería ser valorada por ese ministerio y adecuar su accionar administrativo en punto a los antecedentes jurisprudenciales.

Complementariamente, las partes interesadas le han indicado al señor Ministro de Trabajo que el fin de la jurisprudencia es el de contribuir a interpretar, integrar (cuando no exista norma) y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico, lo anterior, según lo preceptuado en los artículos 9 del Código

<sup>40</sup> Oficio N° 00742-2008-DHR, de fecha 21 de enero de 2008.

Civil, 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; 7 y 9 de la Ley General de la Administración Pública, siendo que la jurisprudencia configura una de las fuentes del Ordenamiento Jurídico.

La jurisprudencia tal y como lo autoriza el ordenamiento jurídico, tiende a darle a la vida social y económica respuestas más modernas, permitiendo su evolución, dentro de los límites lógicos del bloque de legalidad. El señor Ministro ha valorado estas argumentaciones jurídicas y en principio, ha dado su criterio afirmativo para que la Dirección Nacional de Pensiones resuelva los actos administrativos, referidos a esta materia conforme a lo que ha venido resolviendo la Sala II.

Se espera que a muy corto plazo, la decisión final sobre este tema sea tomada formalmente, mediante el dictado de una directriz ministerial y que los derechos de las y los pensionados sean respetados como en derecho corresponde.

Otro caso que atendió la Defensoría de los Habitantes, en relación con derechos de los pensionados, se relaciona con el Informe Final N° 06168-2008-DHR de fecha el 30 de junio de 2008 (Expediente N° 5513-2007), mediante el cual se resolvió un asunto relacionado con lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto Ejecutivo N° 33080-MTSS-H (Reglamento a la Ley N° 7302) y cuya aplicación se relaciona con el cálculo de la diferencia entre la cotización laboral establecida por el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte que administra la CCSS y la deducción obligatoria que debió practicarse por parte de los órganos del Estado.

Específicamente, los afectados indicaron que antes de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo N° 33080-MTSS-H, al gestionarse las solicitudes de pensión ante la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley N° 7302, al solicitante se le restaba el monto cotizado para el IVM, al que debió haber cotizado para el fondo creado por las leyes N° 19 y N° 7302 (5% hasta el 14-07-92, 7% hasta el 30-04-95, y un 9% del 01-05-1995 en adelante), debiendo cancelar en forma inmediata al menos el 50% y el resto se cancelaría en 60 mensualidades sin cobro de interés alguno.

Con la promulgación del nuevo reglamento, el Poder Ejecutivo estableció un interés compuesto o tasa de actualización para los adeudos originados del diferencial de cotización entre los regímenes de cotización; lo cual implicaría un equivalente al promedio anual del porcentaje de rendimiento de las reservas del Régimen de Invalidez Vejez y Muerte cuyos cálculos arrojan, en algunos casos, sumas de devolución irracionales y

desproporcionadas, hecho que hace nugatorio el derecho a la pensión.

Como parte de las gestiones realizadas, la Defensoría realizó una consulta a la Procuraduría General de la República, la cual fue contestada mediante dictamen C-202-2008 de fecha 13 de junio de 2008, en el cual se dispuso que: *“La fórmula que utiliza el artículo 22 del Reglamento a la Ley Marco de Pensiones (N° 33080 de 26 de abril de 2006) para calcular el valor presente de las cotizaciones dejadas de aportar por las personas interesadas en obtener una pensión de un régimen especial, evidencia un exceso en el ejercicio de la potestad reglamentaria. Lo anterior debido a que emplea parámetros de revaloración poco usuales (como es el caso del rendimiento promedio anual obtenido por las reservas del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte) cuya utilización no se desprende de los términos en que fueron concebidas las normas legales que reglamenta”*.

A raíz de las consideraciones hechas por la Defensoría en su informe final recomendó a los Ministros de Hacienda, Trabajo y de la Presidencia: *“Proceder a la mayor brevedad posible con la derogatoria del artículo 22 del Decreto N° 33080-MTSS-H, por cuanto el mismo excede la potestad reglamentaria atribuible al Poder Ejecutivo y es violatorio de los derechos jubilatorios para aquellas personas solicitantes; por tal motivo, la normativa reglamentaria debe ser ajustada a los parámetros que se encuentran definidos expresamente en el artículo 29 de la Ley N° 7302”*.<sup>41</sup>

Pese a lo anterior, el Ministerio de Hacienda solicitó otro criterio sobre el punto debatido ante lo cual la Procuraduría con el dictamen C-353-2008 del 1 de octubre de 2008, señaló que sí es posible disponer, por vía reglamentaria, siguiendo parámetros objetivos y usuales, la revalorización de las cotizaciones dejadas de cancelar en su momento por las personas interesadas en pensionarse por uno de los regímenes cubiertos por la Ley Marco de Pensiones.

Ante esta situación, la Administración optó por implementar una acción intermedia y luego de varias reuniones con las partes afectadas por la disposición reglamentaria, modificó las bases de cálculo reduciendo en aproximadamente un 50% el monto que debía reintegrar cada gestionante, dicha regulación fue promulgada en el Decreto Ejecutivo N° 34869-MTSS-H publicado en La Gaceta N° 226 del 21 de noviembre de 2008.

<sup>41</sup> Informe Final N° 06168-2008-DHR de fecha 30 de junio de 2008 (Expediente N° 5513-2007)

Las personas interesadas, no conformes con esa decisión, han optado por acudir a la vía jurisdiccional a presentar sus reclamos. Ello significa que será en esa instancia donde se logró establecer en definitiva cuál será el monto que tendrá que aportarse al fondo de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, para aquellas personas que les asista el derecho de pensionarse por el Régimen de Hacienda.

### 2.3. Personas afectadas por el Nemagón: se necesita más justicia

La utilización del Nemagón (DBCP) por parte de compañías bananeras en los años sesenta y hasta los ochenta, afectó a un número considerable de trabajadores que se vieron expuestos a ese producto químico lo cual originó serias consecuencias que incluyeron problemas de reproducción.

El abordaje de este tema se incluye dentro del concepto de seguridad humana, definido como “...el proceso por el que se crean las condiciones de la dignidad del ser humano”, cuya seguridad se fundamenta primordialmente en la promoción y protección de los derechos de la ciudadanía, garantizando el bienestar y la satisfacción de las personas en el ámbito de la propia sociedad. La Defensoría de los Habitantes en su carácter de organismo defensor y promotor de los derechos humanos de las y los habitantes, adquirió desde hace más de una década el compromiso de continuar con la lucha que, desde hace 30 años, emprendieron miles de víctimas que han sido afectadas en su salud por el pesticida conocido como nemagón (DBCP)<sup>42</sup>.

En el año 1977, la Agencia Federal de Protección del Ambiente en los Estados Unidos de Norteamérica, prohibió el uso del nemagón (DBCP), por los riesgos que implicaba a la salud, después que fue comprobado que trabajadores de California relacionados con el DBCP sufrieron esterilidad. Así mismo el Instituto Nacional del Cáncer de los Estados Unidos, considera el DBCP como una de las causas más poderosas del cáncer, sobre todo de mama, testicular, estomacal, de los riñones, duodeno, en la matriz y el útero.<sup>43</sup>

El DBCP fue usado desde finales de los años sesenta y se sospecha que hasta finales de los ochenta, en cientos de plantaciones bananeras en todo el mundo; por ello, nuestro país fue uno en los que se utilizó el

químico, cuya aplicación no terminó con los insectos, pero sí con la salud de hombres, mujeres y niños que trabajaban o vivían cerca de las plantaciones de banano.

De acuerdo con los antecedentes obtenidos, los controles ejercidos en el país, por el Ministerio de Salud (Salubridad Pública en ese entonces) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, durante el período de mayor exposición -1975 a 1979-, resultaron insuficientes e ineficientes. De esta forma el nemagón fue registrado y autorizado en Costa Rica, sin que mediara consideración alguna sobre su toxicidad y efectos en el ambiente, ni en los seres humanos y sin que se exigiera a las empresas productoras la adopción de medidas de seguridad e higiene para las y los trabajadores. La mezcla del producto se realizaba a mano y para su aplicación, se utilizaba un sistema de inyección manual directa en la raíz de la planta. Los trabajadores no utilizaban mascarillas, guantes ni ropa de seguridad; quedaban entonces, expuestos a que las toxinas entraran directamente al sistema sanguíneo por el contacto con la piel y al inhalar los vapores. Es importante señalar también que la etiqueta del producto utilizado era omisa en cuanto a la información contenida en los registros originarios y no contenía indicación de uso y manejo, ni datos sobre los efectos ni las medidas de seguridad para la elaboración de la mezcla y su aplicación.

Muchas personas se preguntan ¿Qué es el DBCP (dibromocloropropano) conocido como nemagón? La respuesta a esta interrogante se da en los siguientes términos: “...es un moderado depresante del sistema nervioso central y es irritante para los ojos, piel y tramo respiratorio. La sobre exposición aguda de los humanos al DPCB por inhalación puede causar efectos en el sistema nervioso central, con síntomas como somnolencia, narcosis, dolor de cabeza, náusea, mareo, cansancio y congestión pulmonar. Se ha reportado que la exposición a inhalación crónica afecta al hígado y riñón de ratas y ratones. La exposición crónica ocupacional al DBCP ocasionó disminución del número de esperma en los hombres, así como más nacimientos de mujeres que de varones e infertilidad; sin embargo, no se notó asociación entre la exposición paternal y los defectos de nacimiento, prematuros, mortalidad o aborto espontáneo.”<sup>44</sup>

Es conveniente recordar que la esterilidad es un resultado específico, no obstante la afectación es progresiva. Es por ello que algunos de los trabajadores que aportaron espermogramas hace diez años, tenían en ese momento, un número mayor de espermatozoides

42 El nemagón: Dibromocloropropano, conocido por sus siglas como DBCP, es un nematocida tóxico creado por el Instituto de la Piña de Hawaii en el año de 1951.

43 Ver Resolución del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, en ocasión de la XXX Reunión del Consejo. San José 5 al 6 de mayo del 2005.

44 Wikipedia, enciclopedia libre.

de los que cuentan hoy día, pero el criterio para indemnizar el mal llamado “daño moral”, se ha considerado poco objetivo y en algunos casos no se ha tomado en cuenta la calidad de los espermatozoides, ya que puede alcanzarse un conteo de más de 20 millones y sin embargo, solamente un 30% de ellos o menos, resultan adecuados. Como ejemplo, la Defensoría, cuenta con un examen que alcanzó 190 millones de espermatozoides, de los cuales solamente el 10% estaba vivo y de ese porcentaje existía cero movilidad.

Cabe indicar que a inicios de los años 80, la microbióloga costarricense Ana Ramírez, llevó a cabo un estudio que logró vincular el aumento de problemas de esterilidad, ante mayor tiempo de exposición al Nemaqón, ya que el DBCP es una sustancia altamente reactiva que choca contra las moléculas de ADN y puede ocasionar mutaciones genéticas. Cuando esas alteraciones se producen en células sexuales, se manifiestan daños reproductivos o esterilidad, cuando ocurren en otras células, pueden desatar cáncer.

Hoy, día el DBCP es un plaguicida prohibido, bajo todas las formulaciones, por ser peligroso para la salud humana, debiendo recordar que todos las y los habitantes de un país, tienen derecho a la protección de la salud, el cual requiere para su ejecución que se adopten medidas estatales idóneas que garanticen la satisfacción plena del mismo, otorgando al sujeto el derecho de reclamar frente al Estado cualquier situación que considere violatoria a esa garantía. Indiscutiblemente, el derecho a la salud es uno de esos derechos fundamentales; sin él, es difícil o imposible acceder a otros más complejos.

En el tema particular, quedan pendientes los compromisos que la sociedad adeuda a esos trabajadores bananeros, que no deben quedar sólo en el papel; interrogantes como: ¿Cuánto deben los fabricantes de nemaqón pagar por la esterilidad de trabajadores bananeros causada por el nematicida que contenía el DBCP?<sup>45</sup> ¿Se va a curar retrospectivamente la esterilidad sufrida por miles de trabajadores de las bananeras? ¿Cómo se podría lograr ésto? ¿Debe resarcirse el daño causado incluyendo los aspectos emocionales?... ¿Cómo? ¿Y... dónde se sitúan las familias de los afectados, sus compañeras, sus hijos...? ¿Cómo se establecerá el daño moral?

Esos y otros compromisos son los que el Estado

<sup>45</sup> Dow Chemical, Occidental Chemical Company y Shell Oil Company, quienes fabricaron el nemaqón. Y las transnacionales bananeras que aplicaron el producto, Del Monte Corporation International, Standard Fruit Company, Dole Limited Company y Chiquita Brands.

Costarricense ha contraído con esa población. El indemnizar, por medio del Régimen de Riesgos del Trabajo del INS a las y los trabajadores expuestos y afectados por el Nemaqón mediante la Ley 8120 y su reforma 8445, es lo mínimo que el Gobierno debe hacer, ya que dicha Ley obliga al Estado Costarricense, a cargar estas erogaciones a la reserva de reparto de dicho Régimen, según lo indicado en su artículo 1°: “El Estado indemnizará a quienes comprueben haber sufrido un daño físico y/o moral objetivo, como consecuencia de haber sido utilizado en el país el producto “1.2 dibromo, 3 cloropropano”, conocido como DBCP.”<sup>46</sup>

“... conviene indicar que en el Informe Anual de Labores, Período 1997-1998, presentado ante la Asamblea Legislativa, la Defensoría se refirió ampliamente al problema denunciado, indicando que existía una responsabilidad histórica por hacer visible a las víctimas de una situación que, por decisiones de orden político y económico, no reconoció el Estado Costarricense. La negación de los hechos y sus secuelas, lejos de dignificar a las y los afectados, los ha colocado en una situación de incredulidad por parte del sector salud y la negación de todos los servicios de apoyo social construidos por los costarricenses precisamente para garantizar que ésta, sea una sociedad solidaria.”<sup>1</sup>

Dirección de Control de Gestión Administrativa, 2009

<sup>1</sup> Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 1997-1998. Pág. 119.

En reunión del día 29 de setiembre del 2008, en las oficinas centrales de la Defensoría de los Habitantes, con la asistencia de la Defensora de los Habitantes, la Gerente Médica de la CCSS y un asesor, el Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, funcionarios del INS, el Representante de los Trabajadores Bananeros y funcionarias de la Defensoría, se aprovechó para solicitar el estado de las solicitudes de casi 20 mil afectados, se establecieron los siguientes acuerdos:

- Que la CCSS estudiará la posibilidad de subcontratar los servicios de otros laboratorios para minimizar el tiempo de espera y realización de los exámenes.
- Que la CCSS contratara móviles para realizar las pruebas o exámenes.

<sup>46</sup> Ley 8120

- Que el Viceministro de Trabajo investigara el caso de las y los hijos de los afectados, en punto a la indemnización y otros.<sup>47</sup>

En esa oportunidad y para finalizar la reunión, la Defensoría dejó clara su posición respecto de la urgencia de realizar los exámenes (espermogramas) a la brevedad posible y de igual forma proceder a la indemnización de los trabajadores bananeros y sus familias, como una forma de hacer justicia con estos habitantes.

La CCSS, a través de la Gerente Médica, informó que se cumplió con los requisitos acordados para agilizar la realización de los exámenes, lo cual se logró gracias a la aprobación de horas extra y la habilitación y aumento de horarios de la mayor parte de los laboratorios del país. Entre los resultados obtenidos en esa reunión está el *Dilucidar el convenio CCSS-INS para la realización de los exámenes.*

Ahora bien, existe un criterio emitido por el Departamento Legal del Ministerio de Trabajo, el cual indica *“que el Instituto Nacional de Seguros debe realizar las pruebas tendientes a la comprobación del daño de los posibles afectados con el uso del DBCP o asociado a éste. En la determinación del tipo de prueba el Instituto Nacional de Seguros se encuentra sujeto a las reglas de la ciencia o de la técnica, a principios elementales de justicia, lógica y conveniencia, así como a los derechos del particular frente a ella...En resumen, la competencia para evacuar consultas a la Unidad Ejecutora Técnica, es exclusiva del Instituto Nacional de Seguros, institución que además, debe establecer los parámetros y procedimientos necesarios para comprobar la afectación o daño que sufren los solicitantes de los beneficios establecidos en la Ley N° 8130 citada, así como porcentajes a indemnizar de acuerdo con el daño objetivo constatado. Para ello el INS deberá considerar los principios fundamentales establecidos en el dictamen citado, sean: las reglas de la ciencia y la técnica, a los principios elementales de justicia, lógica y conveniencia, la razonabilidad y la proporcionalidad, así como a los derechos del particular frente a ella.”*<sup>48</sup>

Por los criterios técnicos y legales supraindicados,

<sup>47</sup> Según lo establecido en el artículo 14 de la Ley 8130 y su reforma, ya que la Unidad Ejecutora Técnica no tiene claro como proceder en estos casos tanto para la comprobación de la afectación como para la realización del pago, por lo que se le solicitaría al Departamento Legal de ese Ministerio, analizar e indicar el proceder a la UET en relación con el porcentaje del monto a indemnizar así como la comprobación del daño de los hijos(as) de ex-trabajadores bananeros.

<sup>48</sup> DAJ-AI-1 80-2008

se solicitó a la Unidad Ejecutora Técnica, un informe sobre el estado actual de los reclamos efectuados por esa población, datos que fueron suministrados a la Defensoría, indicando que: *“...de un total de 16.915 reclamos presentados por hombres y mujeres afectados directamente por exposición al nemagón, 5.162 casos han sido indemnizados, quedando un pendiente de 8.530 (4.375 están pendientes de realización de exámenes de laboratorio, físicos y médicos y 4.155 están pendientes por otras causas tales como expedientes incompletos, falta de interés de los interesados, direcciones incompletas que dificulta el proceso de notificación<sup>49</sup>, teléfonos de vecinos que se niegan dar el mensaje, o por no localizar al interesado) y 3.223 casos fueron rechazados, todos varones. Adicionalmente, 4.128 casos fueron presentados por hijos(as) de los afectados directos, 782 por cónyuges y 339 por compañeros y compañeras de los afectados, para un gran total general de 22.164 reclamos presentados al 30 de abril del 2009. De este gran total se infiere, que poco menos del 25% de los casos presentados por la Ley 8130 y su reforma, ya fueron indemnizados; es decir, quedan pendientes de revisar 17.002 casos.”*<sup>50</sup>

Corresponde entonces a la Unidad Ejecutora Técnica, proceder conforme a las potestades concedidas por ley y no permitir que el tiempo pase, los casos se archiven, los afectados del nemagón envejezcan y mueran sin haber recibido *“ese beneficio”*, concedido por ley.

No obstante, la Defensoría, en los últimos meses ha recibido cantidad de consultas y algunas denuncias de ex-trabajadores(as)<sup>51</sup>, quienes denuncian estar insatisfechos por la forma en que años atrás se les practicó el examen requerido (espermograma), ya que sólo se tomó en cuenta la cantidad, sin analizar la morfología y estado del espermatozoide. También manifiestan su inconformidad por haber presentado apelaciones, de las cuales nunca recibieron respuesta que, tanto sus hijos(as), cónyuges y ellos mismos, han sido tratados como ciudadanos de segunda clase, además de que llevan mucho tiempo esperando ser indemnizados.

Hoy, treinta años después de ese lamentable suceso, la Defensoría como órgano de control de legalidad, considera importante insistir ante las instituciones

<sup>49</sup> Casi el 80% de las notificaciones son devueltas a la Oficina Operativa, por direcciones erróneas o por no haber encontrado el domicilio de los interesados. Información proporcionada vía fax por la Encargada de la Oficina del Nemagón.

<sup>50</sup> Fuente: Oficina operativa del Nemagón.

<sup>51</sup> Ver Expedientes No.24812-2008, No.37081-09, No.32839-09, No.39045-09.



involucradas en este caso, la indemnización inmediata a que tienen derecho los trabajadores afectados por el nemagón, constituidos en víctimas de controles ineficientes e insuficientes que debieron ejercer instituciones públicas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, donde se establece que el Estado procurará el mayor bienestar de todos los habitantes del país.

Como ya se adelantó, la Defensoría tiene más de una década de participar en este caso y su labor ha estado centrada en esclarecer lo sucedido, brindar información y orientación a los habitantes afectados y a sus familias, y evacuando consultas. Lamentablemente, el problema persiste y la Defensoría insistirá ante la Unidad Ejecutora Técnica del Nemagón, a efecto de que asuma el compromiso que por ley le compete y utilice mecanismos adecuados y necesarios para agilizar la resolución de los casos pendientes. Para la Defensoría, es hora de que se haga justicia para todos los afectados de nemagón.

#### 2.4. La vulneración del derecho a la salud en el caso CCSS-INS:

A partir del hecho de reconocer que la vida humana es inviolable, el Estado costarricense ha establecido el derecho a la salud en la misma Constitución Política. Esto significa que desde esta Carta Magna, se establecieron los seguros como un derecho irrenunciable dentro de un sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, en beneficio de estos últimos, bajo el principio de justicia social y de protección estatal. En el caso de la ruptura del Convenio establecido entre CCSS-INS, firmado en 1980, para regular el pago de seguros por accidentes de tránsito, este derecho fue puesto en riesgo, a partir de la toma de decisiones unilaterales por parte de la CCSS, al romper con un convenio que había sido suscrito desde hacía casi 3 décadas atrás.

En vista de una serie de denuncias interpuestas, por un número aproximado de 100 personas, la Defensoría, de conformidad con las potestades conferidas por el ordenamiento en su Ley de Creación N° 7319, inició una investigación de oficio en punto al problema que enfrentaban los y las habitantes con el pago correspondiente al subsidio, tras sufrir accidentes de tránsito. La Defensoría procedió a gestionar de manera inmediata, ante ambas instituciones, información sobre los argumentos jurídicos y técnicos para proceder en detrimento de los derechos e intereses de un considerable número de habitantes.

El argumento de la CCSS basó en los artículos 38, 51, 54 y 56 de la Ley de Tránsito y los artículos 16 y 32 del

Reglamento del Seguro de Salud, concluyendo que, desde el punto de vista legal, no es procedente reintegrar subsidios al INS por cuanto el derecho a subsidios derivados de la Ley de Tránsito, aplica para aquellas incapacidades que hayan sido extendidas por la Caja, siempre y cuando se cumplan con las disposiciones establecidas en el Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades y Licencias a los Beneficiarios del Seguro de Salud.

Se agregó por parte de esa entidad que, en el mes de Julio del 2008, para no afectar los derechos de los asegurados, se realizó formal propuesta al INS para que éste pagara al usuario de sus servicios el 100% del subsidio, sugiriendo continuar facturando a la CCSS la parte proporcional que según su entender les corresponde sufragar y que la entidad realizaría consulta a la Procuraduría General de la República, en aras de que interpretara si existía obligación de la CCSS de cancelar lo facturado por el INS y de ser así, proceder al pago correspondiente, con efecto retroactivo.

Por su parte, el INS señaló que el convenio denominado “*Convenio entre el INS y la CCSS para la aplicación del artículo 52 de la Ley de Tránsito*”, fue suscrito por ambas entidades en 1980 y, en el mes de mayo del 2007, la Jefatura del Área de Regulación del Seguro de Salud de la CCSS, comunicó al Departamento de Seguro Obligatorio Automotor del INS, la decisión de no continuar aplicando el convenio, solicitando no enviar más cobranzas por tal concepto, por lo que la Dirección Jurídica del INS recomendó efectuar las gestiones administrativas ante las autoridades de la CCSS. No obstante y a pesar de las gestiones que se realizaron durante un año, la Jerarquía de la CCSS mantuvo su posición, aduciendo que el convenio es jurídicamente inoperante, siendo que la norma que lo creara, había sido derogada.

Fue por lo anterior que la Dirección Jurídica del INS, recomendó agotar la vía administrativa por lo que la Presidencia Ejecutiva del INS procedió a indicar a la CCSS, las acciones de cobro judicial sobre lo pendiente y el pago del 40% de las incapacidades por accidentes de tránsito. En vista de lo anterior y con base en el artículo 36 del Reglamento del Seguro de Salud, la CCSS procedería al pago del restante 60%, siendo que el INS no reconocería más allá de los subsidios señalados por Ley.

Una vez analizadas las posiciones de ambas instituciones, la Defensoría decidió interponer un Recurso de Amparo ante la Sala Constitucional, en punto de la violación de los derechos constitucionales de los asegurados y de los Derechos a la Salud y a la Seguridad Social; no obstante, justo antes de su presentación, se

tuvo conocimiento de que a partir de la interposición de otro recurso de amparo, por la omisión en el pago del subsidio, a partir de la ruptura del Convenio indicado, la Sala Constitucional procedió a declarar SIN LUGAR el recurso presentado por un habitante.

A partir de lo resuelto por la Sala, la Defensoría procedió a conformar un equipo técnico, en aras de conocer las opciones y gestiones más efectivas para lograr, no sólo el pago de lo correspondiente al 100% del subsidio como así lo dicta la norma que regula la materia, sino lograr una solución definitiva al problema en la atención, tanto sanitaria como económica, a quienes estuvieran involucrados en accidentes de tránsito.

Siendo así las cosas, la Defensoría de los Habitantes valoró la posibilidad de iniciar un Proceso Contencioso Administrativo ante los Tribunales de Justicia; sin embargo, analizando el carácter de urgencia que tenía el problema planteado y deseando encontrar una acción realmente efectiva, que le permitiera a los habitantes poder acceder al pago del subsidio lo antes posible como garantía provisional de protección de los derechos de los habitantes, se decidió interponer una “*Medida Cautelar Ante Causam*”, con base en el artículo 26 del Código Procesal Contencioso.

Paralelo a ese proceso, la Defensoría continuó solicitando información a ambas instituciones, quienes indicaron que, a partir de las posiciones encontradas por ambas instituciones de manera conjunta se había consultado el tema a la Procuraduría General de la República, siendo así que mediante el Dictamen N° C-355-2008, el Órgano indicó que corresponde a la CCSS, el pago el 60% restante, realizando un extenso análisis de la normativa a aplicar y de sus alcances, sobre el fondo de los argumentos de cada una de las instituciones sobre la delimitación de la potestad reglamentaria de la CCSS, en materia de Administración y Gobierno de los seguros sociales, además del derecho de los accidentados en punto al monto complementario que reconoce la CCSS y el patrono para el cual labora, así como los alcances del principio de igualdad, razonabilidad y sus componentes de legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

Por otro lado, el Tribunal Contencioso Administrativo resolvió la medida cautelar promovida por la Defensoría de los Habitantes, realizando de manera magistral un análisis de fondo sobre lo expuesto por esta institución en cuanto a los alcances de la solicitud hecha, a la atención de los accidentados, al Derecho a la Salud, a la actuación de ambas instituciones y en punto a las medidas instrumentales dictaminó a la CCSS que:

*“...como medida de equilibrio entre el ius imperium del Estado y el interés público del ciudadano, la debida atención, pronta, preferente, urgente, sumaria y efectiva, sin dilación alguna, de los reclamos de los ciudadanos afectados primigeniamente por el acuerdo administrativo citado y su respectiva resolución, disponiendo la apertura de una ventanilla diferenciada para el recibo de las documentaciones pertinentes como igualmente una caja pagadora para tales efectos, como también la pronta y debida publicidad en los medios de comunicación masiva (al menos una) para el llamado de todos aquellos interesados en reclamar la diferencia en el pago de los subsidios...”*

El caso anterior, fue llevado a Casación, a partir del recurso interpuesto por la CCSS, el cual fue declarado Sin Lugar, manteniéndose en todos sus extremos la Resolución 950-2008 en vista de que, el Juez de Instancia, lo que estableció fue una manifestación en punto a las obligaciones de cualquier entidad del Estado -incluida la CCSS- del deber de cumplimiento frente a los habitantes y usuarios de los servicios que prestan, los cuales deben ser realizados “*de manera eficaz, diligente, pronta, cumplida y con eficacia respectiva...*” indicando que, el juez hizo “*un predicado de la vocación, de la buena prestación del servicio administrativo que toda entidad estatal debe siempre generar frente a los usuarios de los servicios que da la institución, que se le haya encomendado.*”

El principio de solidaridad que ha inspirado al sistema de seguridad social costarricense y en vista de que los mismos habitantes son la razón de ser de la CCSS, es que la Defensoría no logró comprender cómo la misma Administración desobedeció los principios fundamentales de su servicio, dejando en estado de desprotección a los habitantes quienes se quedaron sin sustento alguno, por medio de acciones contrarias a Derecho.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional, advierte que la preponderancia de la vida y de la salud, constituyen valores supremos de la persona humana, de obligada tutela para el Estado, señalando además que como parte del compromiso del Estado con la protección y garantía del derecho a la salud, el régimen de seguridad social es también un pilar fundamental de un Estado de Derecho. Se considera entonces, tanto a nivel internacional como nacional que la tutela del derecho a la salud es de orden primordial, pues es uno de los elementos esenciales para constituir una sociedad justa y productiva, facilitando a los habitantes el mejor desarrollo de las potencialidades con que

cuentan, logrando un pleno desarrollo tanto individual como socialmente.

Un accidente de tránsito lleva consigo una situación inesperada, el trauma de haber sido golpeado o impactado por otro automóvil, que al momento del choque los habitantes no pudieron prever, provoca serias lesiones, que muchas veces son catalogadas como graves, eventuales secuelas con las que los afectados tienen que cargar por el resto de sus días, lleva consigo daños materiales, personales y hasta víctimas mortales, sobre lo cual en muchas ocasiones, ni la medicina hospitalaria termina de aliviar sus efectos en cuanto al temor, el trauma, el miedo de salir a la calle, de reincorporarse a la sociedad, de recuperar la confianza en si mismo, convirtiendo un día normal de la vida de una persona, en un batalla campal a nivel interno, sin pedirlo y de manera inesperada.

A lo largo de la investigación y en vista de lo manifestado por las y los habitantes, la Defensoría observó que los efectos sobre los accidentes de tránsito no sólo fueron en el plano médico, sino que afectó de manera integral la vida de los habitantes. Además de tener que lidiar con los efectos de un accidente, los habitantes tuvieron la preocupación de no poder hacer frente a sus obligaciones económicas y muchos de ellos no comprendieron la razón por la cual, a pesar de cumplir con sus compromisos de pago de la seguridad social que les permite acceder a las prestaciones económicas y sanitarias en su lugar, se les violentaran sus derechos de atención por parte de la CCSS.

En este sentido, el Estado exige al habitante un comportamiento mínimo (como lo es el pago); sin embargo, la Administración no honró (sino por orden de la Procuraduría o de los Tribunales), su compromiso de atención y/o pago de manera completa, justificando su omisión en un desacuerdo entre instituciones, dejando en estado de indefensión a los habitantes quienes, además del trauma que sufren por los accidentes se encontraron en medio de una disputa, que debió ser atendida con carácter de urgencia y de manera prioritaria, siendo que los habitantes son su razón de ser.

Desde el punto de vista de la Defensoría, la decisión de la CCSS de apartarse de manera unilateral del Convenio supracitado, tuvo un efecto multiplicador negativo en las condiciones económicas y emocionales de sus asegurados, quebrantando así la institución los principios fundamentales de la administración, del buen servicio, de justicia social, de protección estatal, de justicia pronta y cumplida y de Buen Gobierno, dejando en un evidente y claro estado de indefensión a cientos de familias que dependían de ese subsidio, el cual tiene como finalidad la sustitución del ingreso nor-

mal a partir de la incapacidad de la persona de poder continuar laborando y con ello, llevar ingresos a sus viviendas, como resultado de su trabajo.

Ha sido lamentable en el caso de marras que la Defensoría tuviera que anotar que algunos funcionarios de la CCSS se apartaron de lo dispuesto en la Ley General de la Administración Pública y aprovecharon su condición de “poder”, para tomar decisiones unilaterales que afectaron de manera severa las condiciones de vida de los habitantes. En vista de lo anterior, la Defensoría hizo un llamado a los funcionarios de la CCSS, sobre la importancia que tiene para la institución las actuaciones bajo el Deber de Probidad, el cual nace del deber general dentro de la función pública, que se encuentra plasmado en la conducta transparente que se espera de quienes representan a los órganos del Estado como depositarios de la confianza otorgada.

El mantener una conducta incólume, honesta, transparente, distinguida e inmaculada en todos sus actos fortalece la gestión y así, los cimientos de la institución y su incumplimiento genera una serie de efectos directos sobre aquellos funcionarios que no realicen sus actos de manera adecuada, correcta y conforme a los principios del buen funcionamiento en la función pública.

Una actuación incorrecta por parte de un funcionario público fractura a la institución misma y desgarrar a la Administración en general y por ello, cada funcionario tiene una obligación ineludible e intransferible de lealtad y probidad con el Estado, con la institución y con los mismos habitantes.

La decisión de rescindir unilateralmente del Convenio sostenido con el INS durante décadas, negando así el pago del 60% del subsidio, generó una afectación directa sobre las economías y la salud física, mental y emocional de los asegurados y por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes, procedió a realizar una serie de recomendaciones en punto a la responsabilidad subjetiva de las personas involucradas en la decisión que afectada a los asegurados e implementar de manera eficiente, los mecanismos necesarios para subsanar cualquier mala práctica administrativa que pudiera observar la CCSS sobre las actuaciones de sus funcionarios, en detrimento de los y las habitantes.

No obstante y en vista de lo observado a lo largo de la investigación, la Defensoría se vio en la obligación de realizar un recordatorio de deberes, en aras de *insistir conforme a la ley, a todas las dependencias de la CCSS, el deber de colaboración de manera preferente*

*en punto a los requerimientos de la Defensoría, en claro cumplimiento del mandato legal, de conformidad con lo señalado en la Ley de la Defensoría de los Habitantes N° 7319 y el cumplimiento de todos los aspectos ordenados en sentencia número 950-2008 de fecha de 04 de Noviembre 2008.*

El incumplimiento del Convenio afectó derechos fundamentales como el derecho a la Salud, el cual no puede ser visto solamente en cuanto a las prestaciones sanitarias, sino que enmarca una serie de elementos esenciales para constituir una sociedad justa, productiva, y poder facilitar a los habitantes el mejor desarrollo mental, emocional, y de las potencialidades con que cuentan para lograr así un pleno desarrollo tanto individual como colectivo.

## **2.5. Lo delicado de la apertura de los muelles de Limón y Moín**

Dentro del Plan Maestro propuesto para la apertura de muelles en la Zona Atlántica, para el caso del Puerto de Limón, se propone que dicho puerto abandone las actividades de carga y se enfoque en las actividades relacionadas al turismo, la recepción de barcos cruceros y sus pasajeros así como el desarrollo de la parte de la ciudad que da al mar, ello se haría con la construcción de una marina.

Se plantea iniciar el desarrollo de otras actividades turísticas tales como la creación de restaurantes típicos, la venta de artículos artesanales típicos, la construcción de un puerto pesquero y posiblemente la construcción de instalaciones para la Guardia Costera.

Finalmente, se tiene pensado dar mayor valor a las áreas que en la actualidad se encuentran desocupadas, esto se haría mediante el arriendo a sujetos privados para el desarrollo de diversas actividades con lo cual se estaría incrementando significativamente su cuantía. Para implementar dichas acciones, se considera transformar el Muelle Alemán en una terminal de cruceros, siendo necesario desechar una de las 2 grúas portacontenedores en el año 2015.

Otras acciones importantes son las de retirar los rieles de la grúa, limpiar y nivelar el área de amarre, remover el taller en el lado sur del puerto, construir la terminal para turistas organizando las áreas verdes, un paseo por el mar para observar la Isla Uvita con áreas cubiertas para protegerse del sol, retiro de escombros y naufragios y demolición del Muelle 70 y la construcción de un rompeolas para proteger la marina.

Por otra parte, se menciona que el puerto de Moín maneja el 75% de la importación y exportación de carga

del país y el flujo de tráfico más importante incluye la exportación de bananos, fruta fresca, café, verduras y la importación de petróleo y productos petrolíferos. En la actualidad el puerto ya está congestionado y con la transferencia de toda la carga de puerto Limón (en particular del muelle Alemán) a Moín, se advierte que a mediano plazo el puerto de Moín necesitará una expansión considerable.

## **El Plan Maestro y las 5 propuestas consideradas**

### **Plan JAPDEVA**

Este plan se encuentra diseñado de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Portuario e incorpora las observaciones y criterios propuestos por la Autoridad Portuaria Puerto de Santander y por la empresa AMEGA.

Incorpora una primera etapa hasta el año 2012 en la cual se pretende extender la dársena existente, el desarrollo de los puestos 5-7 y la prolongación del muelle Taiwanés y 5-8 con una profundidad de 12m.

Adicionalmente, se establece la etapa 2 en la cual se pretende construir la terminal de transferencia del Caribe y finalmente una etapa 3 que comprende hasta el año 2025 en la cual se dará el traslado de la carga de Puerto Limón a Puerto Moín, más el incremento normal de la carga.

### **Plan Santander**

Dicho plan comprende la construcción de un rompeolas (1.6 Km. en total), la construcción de una terminal de propósito múltiple (960 mts), la construcción de una terminal petrolera (2 puestos), la construcción de una terminal de graneles sólidos (1 puesto de 360 mts), la construcción de una terminal de mercadería general (780 mts), la creación de un centro para ferrocarriles.

### **Plan AMEGA**

En este caso se plantea la construcción de la terminal para contenedores, en un terreno al noreste del actual puerto de Moín, éste únicamente sólo recibiría enormes megacarriers (barcos que transportan entre 5.000 y 12.000 contenedores), utilizando a Costa Rica como un centro de transferencia y distribución de mercancías. Se incluye además la construcción de 5 puestos

de atraque, un rompeolas de 800 mts, una zona de relleno de 40 hectáreas y un canal de acceso de 300 mts a una profundidad de 19 mts.

### **Plan Nueva Terminal, propuesta elaborada por la empresa Royal Haskoning**

Propone el desarrollo del nuevo puerto que según los planes iniciales se estima que su construcción no será menor a 5 años y puede llegar a ser 7 años, con lo que a juicio del Consultor el nuevo puerto no entrará en operación antes del 2013 o 2014.

Las principales características de éste plan incluyen para el corto plazo la instalación de grúas de muelle para la manipulación de contenedores en Limón y en Moín, la operación de un nuevo muelle 5-7 para carga convencional y carga a granel, la construcción de una nueva terminal de petróleo para RECOPE y la ejecución de obras de dragado en puerto Moín.

Complementariamente, a mediano y largo plazo se procura la construcción y operación de una nueva terminal de contenedores en el puerto nuevo, implicando dichas obras la transferencia de todas las operaciones de carga de puerto Limón a puerto Moín, finalmente se desea generar un proyecto de desarrollo de puerto Limón como puerto turístico.

Especificando las acciones que se proponen en el Plan Maestro aprobado, resulta importante señalar las medidas concretas que se desarrollarán en cada una de las fases.

En la fase 1 se prevé un aumento de la capacidad de la infraestructura existente mediante la instalación de equipos, la construcción de una nueva terminal petrolera, la construcción de un muelle relativamente liviano para carga general no contenerizada y granel líquido. Asimismo, se pretende preparar la concesión y construcción de un nuevo puerto al oeste del presente puerto, siendo necesario contar con un diseño preliminar, los pliegos de la licitación, la preparación del proceso de licitación pública, la firma del contrato con el concesionario y la construcción de un rompeolas.

En cuanto al inicio de la fase 2 se tiene previsto el traslado de toda la carga de puerto Limón a puerto Moín, el manejo de contenedores en el nuevo puerto (900 mts de muelle contenedores) y en la fase 3 esta dará inicio con la construcción y extensión del muelle de contenedores con 600 mts adicionales de área.

Por otra parte, el Plan Maestro incorpora otras variables importantes a ser tomadas en consideración por parte del concesionario y del Estado, tales como la urgente necesidad de reforzar la seguridad en la vía Limón-San José, así como tomar en consideración las relaciones laborales existentes. Lo anterior tomando en cuenta el peso de los sindicatos en la zona y la frecuencia de las huelgas, lo cual consideran que deben ser valorados con sumo cuidado ya que, estos aspectos, pueden representar la realización exitosa del proyecto o la quiebra de cualquier plan de desarrollo futuro para el sector portuario en la costa Atlántica.

### **Recomendaciones para la implementación del proyecto**

Se propone la rehabilitación de la grúa portacontenedores en Limón, la instalación de grúas móviles para la manipulación de contenedores en el muelle Alemán (Limón) en el muelle Taiwanés y el muelle bananeros (ambos en Moín), el dragado en el Puerto de Moín así como la construcción de un nuevo muelle 5-7 alterno el cual permitirá aliviar la congestión actual hasta que la nueva terminal de contenedores entre en operación.

Se considera necesario extender el rompeolas norte y construir un nuevo muelle petrolero en el Puerto de Moín con el fin de permitir la llegada de barcos más grandes en condiciones seguras. Además, diseñar y construir la nueva terminal de contenedores fuera pero adyacente al Puerto de Moín, la cual deberá ser concesionada al sector privado.

Complementariamente se debe crear un mayor desarrollo del Puerto de Limón hacia las actividades turísticas (cruceros turísticos, marina, hoteles, actividades libres en la zona portuaria) y otras actividades oportunas de pequeña escala como la pesca deportiva y la provisión de protección para la policía y los equipos de búsqueda y rescate.

En el Plan se reconoce que si bien el servicio se vuelve privado, los bienes que constituyen el puerto siguen siendo propiedad del Estado, por lo que se debe constituir una autoridad competente para que fiscalice la administración del Contrato de Concesión así como la función de desarrollo económico que cumple el puerto para la zona Atlántica.

Para cumplir con tales fines se proponen diferentes órganos fiscalizadores, dentro de los cuales se destaca la posibilidad de que sea una Dirección del MOPT, una Superintendencia General de Puertos, pudiendo gozar de autonomía o como entidad descentralizada adscrita

al MOPT, o bien, la creación de una Administración Portuaria independiente de la administración.

### Consideraciones legales sobre el proceso de apertura de puertos

Las zonas portuarias desde la perspectiva constitucional, se encuentran catalogadas como bienes de dominio público, lo anterior se fundamenta con base en el artículo 121 inciso 14) punto c) de nuestra carta fundamental, que señala lo siguiente:

*“Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa:*

(...)

**14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.**

*No podrán salir definitivamente del dominio del Estado:*

(...)

**c) Los servicios inalámbricos.**

*Los bienes mencionados en los apartes a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.*

*Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -estos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado”.*

### El Ente competente para desarrollar las actividades portuarias

La Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), fue creada por la Ley N° 3091 y reproducida íntegramente mediante Ley N° 5337, donde se establece que es una institución autónoma con carácter de empresa de utilidad pública.

El artículo 1 de su Ley Orgánica indica:

*“Créase la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, en adelante denominada JAPDEVA, como ente autónomo del Estado, con carácter de empresa de utilidad pública, que asumirá las prerrogativas y funciones de Autoridad Portuaria; (...).”*

De conformidad con su ley de creación, JAPDEVA es una institución autónoma de derecho público que cuenta con personería jurídica y patrimonio propio. Sus decisiones se registrarán por lo que acuerde el Consejo de Administración, cuyos miembros son responsables de su gestión en forma total e ineludible.

Como parte de las atribuciones que la ley le asigna a dicha institución, el artículo 6 inciso d) establece lo siguiente:

*“Recibir, trasladar, almacenar, custodiar y entregar dentro de la zona portuaria, cuando proceda, la carga, mercancías o bienes que se embarquen o desembarquen por los puertos de la Vertiente Atlántica. En ningún caso hará entrega de la carga desembarcada a los consignatarios o a sus agentes, ni permitirá el embarque de carga, sin el previo trámite aduanal y de conformidad con lo que al respecto determinen las leyes y reglamentos, con excepción de los equipajes cuya recepción, custodia y entrega corresponderán a la Aduana”.*

JAPDEVA es la entidad competente para trasladar, dentro de la zona portuaria, hacia los predios y viceversa, la carga, mercancías o bienes que se embarquen o desembarquen por los puertos de la Vertiente Atlántica, por lo que dada su naturaleza jurídica de entidad autónoma le corresponde en exclusiva y bajo el ejercicio de su independencia administrativa garantizada en el artículo 188<sup>52</sup> constitucional, regular la prestación del servicio portuario en cuestión.

### Sobre la participación de sujetos privados en la carga de los muelles del Atlántico

Corresponde a JAPDEVA la prestación del servicio de transporte de carga, mercancías y bienes que

<sup>52</sup> “Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión”.

se embarquen o desembarquen por los puertos de la Vertiente Atlántica; no obstante, su Ley Orgánica la faculta para recurrir a la colaboración de los particulares para la prestación de ese servicio. Así se desprende de lo dispuesto en los artículos 6 inciso h) y 17 inciso i) que indican:

*“Artículo 6.- Como autoridad portuaria, corresponderá a JAPDEVA:*

*h) Tramitar las solicitudes de concesión, dentro de los tres meses siguientes a la presentación de las mismas, para el establecimiento de servicios portuarios y de transporte privados en la Vertiente Atlántica, trasladándolas con las recomendaciones pertinentes al Poder Ejecutivo, quien deberá resolver en un plazo no mayor de tres meses. Debe entenderse que la falta de resolución de parte del Poder Ejecutivo, implica aceptación de la solicitud”.*

*“Artículo 17.-*

*El Consejo de Administración tendrá facultades para ejercer todas las funciones y ejecutar todos los actos que JAPDEVA esté autorizada a realizar. En ese sentido, tendrá entre otras, las siguientes atribuciones:*

*i) Dar permisos de usos y prestación de servicios, sujetos a cánones sobre determinados espacios portuarios y actividades portuarias, siempre que estén destinados a las funciones propias de empresas navieras, aduanales o de transporte; (...).”.*

La figura jurídica por excelencia, mediante la cual la Administración puede recurrir a la colaboración de particulares para la prestación de un servicio público, es la concesión. Refiriéndose a los alcances, características y derechos que derivan de la concesión para la prestación de un servicio público, la Procuraduría General de la República ha indicado lo siguiente:

*“La concesión alude a un contrato administrativo en virtud del cual el Estado y un empresario se ponen de acuerdo para que este último, bajo el control y vigilancia del primero, explote el servicio público a cambio de un precio o tasa que cobrará a los usuarios del mismo. No obstante, en virtud de su carácter público, el Estado no puede desentenderse del mismo, quedando obligado a organizar, supervisar y controlar la prestación del servicio”.* (Dictamen a consulta N° C-099-99).

Si bien la normativa que faculta a JAPDEVA para otorgar concesiones en esta materia no establece que deba seguirse el procedimiento de licitación pública, tal obligación deriva de lo dispuesto en el artículo 182 Constitucional y la Ley de Contratación Administrativa. Así lo ha reconocido la Sala Constitucional, en reiterada jurisprudencia -vinculante erga omnes- al señalar que la citada norma constitucional:

*“(…) desarrolla el principio general que enuncia la primera obligación constitucional en la materia de la contratación administrativa, en virtud del cual, «toda contratación que celebre el Estado, debe tramitarse por medio del procedimiento de licitación», como lo indicó esta Sala en la sentencia número 2101-91, de las ocho horas cuarenta y cinco minutos del dieciocho de octubre de mil novecientos noventa y uno, y lo ha reiterado en su jurisprudencia.” (Sentencia n.º 998-98 de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998).*

La regla debe ser la concesión, a través del respectivo procedimiento de licitación pública, limitando los permisos, básicamente, a casos de urgencia en los que esté en peligro la continuidad del servicio. Art. 74 y 55 LCA y Art. 2 inciso 3 y art. 5 inciso 4) Ley N°7762

### **Antecedentes próximos en materia de concesión portuaria**

En cuanto a la variable jurídica de dar en concesión los puertos, con la interposición de la acción de inconstitucionalidad conocida en el expediente 04-003389-0007-CO se pretendió declarar contrarios a la Constitución Política los actos de invitación a concursar realizados por el Instituto de Puertos al Pacífico (INCOP) y por el Consejo Nacional de Concesiones en las licitaciones internacionales N° 1-2001 concesión de servicios públicos de la terminal de Caldera, N° 2-2001 concesión de gestión de servicio público de la terminal de Puntarenas, N° 3-2001 concesión de gestión de servicios públicos de remolcadores en la Vertiente del Pacífico, N° 3-2001 concesión de obra pública de la terminal granelera Puerto Caldera y N° 4-2001 concesión de obra pública con servicio público de la terminal atunera de Puerto Caldera, todas publicadas en La Gaceta Oficial N° 68 del cinco de abril del dos mil uno, así como posterior adjudicación y refrendo; y de igual modo respecto de los artículos 2 incisos 2) y 3) y 5 inciso 4) de la Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, N° 7762 del dos de abril de mil novecientos noventa y ocho.

Lo anterior bajo el fundamento de que sólo por la

vía de reforma constitucional se pueden desafectar los muelles de la Nación, en virtud de la protección especial que otorga el artículo 121 inciso 14) de la Constitución Política y por ninguna manera deben salir del dominio de la Nación ni darse en explotación a particulares.

Se sostiene que los bienes descritos en el último párrafo del citado artículo 121 inciso 14), sólo mediante una reforma constitucional se podrían desafectar o moderar la severidad de la norma y es sólo el Poder Legislativo, en el ejercicio del Poder Constituyente Derivado, quien está investido para realizar esta tarea y de ninguna forma puede hacerlo el Poder Ejecutivo.

En cuanto a este punto si bien la Sala Constitucional no se pronunció sobre el fondo de lo debatido, la Procuraduría en el informe presentado ante dicha acción señaló lo siguiente:

*“... la técnica de la concesión reviste otra concepción, distinta a la que estaba en boga en la décadas de los treinta y los cuarenta, lo cual le permite al Estado, cuando otorga un bien o un servicio a un particular para su explotación, mantener el control y la fiscalización permanente sobre él. Con base en lo anterior, no cabe duda que, en estos casos, el Estado nunca pierde el control del bien o del servicio, por lo que la normativa que se impugna, así como los actos administrativos que se han dictado con fundamento en ella, satisface plenamente el texto constitucional. En pocas palabras, la evolución de la técnica de la concesión y otras propias de la prestación indirecta de los servicios públicos en los últimos años en nuestro medio, así como la desaparición del instituto del contrato-ley, las ha colocado a tono con el texto constitucional ...”*<sup>53</sup>

Se ha reclamado que el proceso de concesión en Limón lesiona el artículo 2 inciso 3 de la Ley General de Concesión de Obra Pública, el cual indica que en el caso de los muelles de Limón, Moín, Caldera y Puntarenas únicamente podrán ser concesionadas las obras nuevas o las ampliaciones que ahí se realicen y no las existentes.

Algunos sectores, particularmente los representantes de los trabajadores, han considerado que en el presente caso no se pueden dar en concesión los muelles

ya existentes que se encuentran bajo la administración portuaria de JAPDEVA, asumiendo la posición de que lo ya existente debe seguir bajo su administración así como el desarrollo de alrededor de 600 metros más de muelle en puerto Moín.

Luego de la valoración jurídica llevada a cabo por la Defensoría y de realizadas distintas reuniones técnicas con funcionarios de la Contraloría General de la República y del Consejo Nacional de Concesiones, se tomó como punto de partida el proceso de concesión realizado en el puerto de Caldera, estableciéndose en dicho caso que pese a existir una norma de la Ley General de Concesiones que limita la concesión de los muelles sobre obra pública ya existente, sí resulta factible la aplicación del artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa el cual regula la concesión de gestión de servicios públicos.

Este artículo 74 fue desarrollado mediante la aplicación del Decreto Ejecutivo 30064-MOPT denominado “Reglamento para los Contratos de Concesión de Gestión de los Servicios Públicos Portuarios”, con este con lo anterior en el caso particular del proceso de concesión de Caldera se logró determinar que la terminal granelera construida fue dada mediante el proceso de concesión de servicios y las gestiones de remolcadores fue dada mediante la aplicación de la Ley General de Concesiones.

En el proceso de concesión que se desea desarrollar en JAPDEVA, en caso de que se llegue a un acuerdo resolutorio de la relación laboral y de las prestaciones y liquidaciones que se hagan respecto al personal, se aplicaría un modelo similar al establecido en Caldera, en donde la infraestructura ya construida se daría en concesión por medio de la aplicación del artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa y las obras de ampliación o nuevas serían dadas en concesión mediante la aplicación de la Ley General de Concesiones en su artículo 2.

Ambas legislaciones tratan el tema de la concesión de obra pública, ambas se encuentran vigentes y tienen un mismo rango dentro del ordenamiento jurídico y, si bien la Ley General de Concesiones tiene una vigencia posterior a la Ley de Contratación Administrativa, no se puede asumir que exista una limitación o prohibición expresa por parte del legislador para aplicar la normativa en cuestión.

En el caso de puerto Caldera, la Sala Constitucional reconoció implícitamente, la coexistencia de ambos modelos jurídicos de concesión, ya que en la sentencia N° 13574-2007 indicó lo siguiente:

<sup>53</sup> Respuesta de la Procuraduría General de la República, a la audiencia concedida por la Sala Constitucional, firmada por el Lic. Farid Beirute Brenes, de fecha 11 de mayo de 2004.



*“El argumento del accionante parte de un supuesto impropio: que la norma cuestionada —art. 8 del decreto ejecutivo No. 30064-MOPT— permite la construcción de un puerto sin un estudio de impacto ambiental previo. Sin embargo, dicho decreto no se ocupa de la construcción de ningún puerto, como bien aclaran tanto la Procuraduría (folio 39) como la Contraloría General de la República (folio 73); se aplica a la concesión de servicios que se prestan dentro del puerto ya construido y en las instalaciones existentes. La confusión surge porque en el caso concreto que originó esta acción la Administración licitó tanto la gestión del puerto ya existente en Caldera, por un lado, como la construcción de una nueva terminal granelera, por otro. Se trata, sin embargo, de dos licitaciones que se refieren a figuras jurídicas distintas que se rigen por normas también distintas. La primera versa sobre la concesión de la gestión de un servicio público, que se rige por el artículo 74 de la Ley de Contratación Administrativa; la segunda versa sobre la concesión de obra pública con servicio público, que se rige por la Ley de Concesión de Obra Pública con Servicios Públicos (No. 7762). En el primer caso, el Estado pone a disposición del concesionario una obra pública ya existente. Cuando ésta se construyó, debió contar con los permisos ambientales exigidos por el ordenamiento jurídico en ese momento. En el segundo supuesto, el Estado contrata la construcción de una nueva obra pública. Como bien indica la Contraloría General de la República, folio 82, esta Sala hizo la distinción en sentencia No. 2005-05651, de las 14:41 horas del 11 de mayo del 2005, en los siguientes términos:*

*«Ahora bien, en este estudio estamos hablando de dos figuras de concesión distintas, la concesión de obra pública con servicios públicos, regulada en la Ley aquí impugnada, y la concesión de gestión de servicios públicos regulada en la Ley de Contratación Administrativa. Ambas, implican modalidades distintas de concesión, pero que en todo caso, como ya se indicó no lesionan el artículo 121 inciso 14”.*

Finalmente, el Decreto N° 30064-MOPT, señala que en la Concesión de Gestión de Servicios Públicos Portuarios, la Administración Pública podrá gestionar los servicios portuarios utilizando la figura contractual de la Concesión de Gestión de Servicios Públicos.

Adicionalmente, se define la Concesión de Gestión de Servicios Públicos Portuarios, como la figura jurídica contractual mediante la cual la Administración Pública gestiona indirectamente y por concesión, aquellos servicios portuarios de su competencia que, por su contenido económico, sean susceptibles de explotación empresarial siempre y cuando la prestación del servicio no implique el ejercicio de potestades de imperio o de actos de autoridad, conservando la Administración los poderes de supervisión e intervención necesarios para garantizar la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

Señala el decreto, que el objeto del contrato de Concesión de Gestión de Servicios Públicos Portuarios, puede incluir la gestión o administración de la prestación de todos los servicios públicos, relacionados con las escalas comerciales realizadas por los buques de carga en las instalaciones portuarias nacionales, por parte de un concesionario especializado en la gestión y operación portuaria.

Los servicios portuarios se prestarán en las instalaciones existentes, en particular los puestos de atraque y los muelles, así como todas las superficies comprendidas dentro de los linderos del puerto que se trate, según el plano incluido en los respectivos carteles de licitación, así como los depósitos y demás edificaciones existentes dentro de los citados límites.

Finalmente, en cuanto a los servicios portuarios que pueden darse en Concesión de Gestión de Servicios Públicos, la norma indica que podrán ser:

- Atención a embarcaciones: Amarre y desamarre de buques, remolque de buques, facilitación de su aprovisionamiento y demás suministros.
- Atención a la carga: Recibo, carga, descarga y entrega de toda mercadería resultante del comercio exterior de Costa Rica y habitualmente transportada por vía marítima, incluyendo su estiba y desestiba a bordo de las respectivas embarcaciones, así como su almacenamiento.
- Todos aquellos servicios que formen parte del negocio portuario y que pueden ser considerados como adicionales a las actividades de trasbordo.

Aclarada esta situación, resulta importante también, realizar un esfuerzo respecto de la necesidad de buscar una solución al conflicto entre las autoridades gubernamentales y los representantes de los trabajadores. Existen algunas coincidencias entre las partes que podrían servir de base para buscar

una solución al problema. Dentro de esos puntos de encuentro se pueden destacar las siguientes:

- 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.
- Que una vez otorgados los servicios portuarios en concesión, JAPDEVA mantenga una autonomía plena de administración y gestión financiera conforme a su ley de creación.
- Que JAPDEVA mantenga 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, respetando siempre los objetivos de su ley orgánica.
- 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. Están de acuerdo con la renovación del personal y la urgencia de cambios profundos en el proceso de selección pero utilizando técnicas modernas de reclutamiento por méritos e idoneidad.
- En cuanto al desarrollo sustentable pensando en las futuras generaciones, existe conciencia de que los cambios que requiere la entidad 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 posibilite la inclusión social.

Desde el punto de vista de la Defensoría, más allá de estas coincidencias, las partes se han preocupado por

mantener sus posiciones, a pesar de que el tiempo transcurre, y no se logra visualizar un acuerdo que permita adaptarse al modelo económico orientado a la promoción de las exportaciones, donde la capacidad portuaria no ha crecido al mismo ritmo que el comercio exterior. Es de esperar, que en los próximos años, la situación sea insostenible, máxime que competidores del Área están realizando sus propios esfuerzos para, eventualmente, atender la demanda insatisfecha de servicios importación y exportación de mercadería del país.

De distintas entrevistas realizadas por la Defensoría de los Habitantes a representantes de diversas organizaciones de la provincia de Limón, a pesar de la desinformación que existe sobre el tema, algunas personas coinciden en que lo más importante es el beneficio para el pueblo y se preguntan: ¿se estaría cobijando a todos o sólo a unos cuantos? Ante este tipo de interrogantes también se expresa que *“la racionalidad debe estar por encima del sentimiento”*<sup>54</sup>

Esa racionalidad debe estar considerada también en los ofrecimientos que está realizando el Gobierno de la República, para los trabajadores de JAPDEVA. No sólo para garantizarles el trabajo a aquellos funcionarios de esa entidad que no podrían pensionarse o ubicarse en el sector privado, sino también a los trabajadores de la estiba y desestiba quienes también necesitan garantizar su fuente de ingresos para el sustento de sus familias.

Finalmente, es importante garantizar que el supuesto incremento en los ingresos por la eventual apertura de los muelles de Limón y Moín, se revierta en la provincia, con los más estrictos controles en el origen y su aplicación, para de esta forma garantizar también un mayor y mejor desarrollo económico, social, cultural y de infraestructura en esa zona geográfica del país.

<sup>54</sup> José Rafael Quirós Quirós, Obispo de la Diócesis de Limón, en fecha 20 de febrero de 2009.

## Dirección de Asuntos Económicos

La Dirección de Asuntos Económicos (DAEC), es el órgano de la Defensoría responsable de defender los derechos económicos de las y los habitantes. Por ello, El espectro de sus formas de intervención es amplio. Su labor va desde la forma en que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos fija las tarifas de los servicios que regula como los combustibles y transporte público, hasta la acumulación de superávit en instituciones responsables de mejorar las condiciones de vida de las y los habitantes, como el Instituto Nacional de Aprendizaje, por ejemplo.

El período actual, se caracteriza por una fuerte adquisición de conciencia por parte de las y los habitantes en relación con las inminentes y evidentes consecuencias de la crisis económica mundial que les afecta directa e indirectamente. Entre ellas, el riesgo de pérdida de empleos, la necesidad de ajustar el presupuesto familiar, el aumento en tarifario de servicios, etc., con el fin de prevenir otros impactos de la contracción económica que ya está padeciendo el país al igual que el resto del mundo. Esta conciencia sobre las dificultades que ya están presentes y sobre las amenazas que se avecinan, tiene como resultado que las y los habitantes requieran de la Defensoría una mayor intervención en los asuntos económicos que les atañen, con mayor vehemencia y fortaleza que en otros períodos institucionales. Dos ejemplos, han sido las solicitudes de intervención en materia de precios de combustibles y tarifas de autobuses, planteadas por decenas de habitantes a lo largo del año pasado (2008) y las solicitudes de intervención de varios habitantes al principio del presente año, ante el ahora frustrado intento del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) de aumentar en forma unilateral, ilegal e inconsulta, las tarifas de varios servicios de telecomunicaciones. Asimismo, constantemente las y los habitantes manifiestan ante la Defensoría su disconformidad con el costo de la vida, los aumentos de tarifas y precios de los servicios públicos y reclaman de la Institución una

actitud beligerante en estos y otros temas que afectan directamente la economía familiar.

Esta dinámica es la que ha caracterizado el presente período y consideramos que se mantendrá mientras la crisis mundial continúe. Los principales temas y asuntos en los cuales ha intervenido la Dirección de Asuntos Económicos, de oficio o a solicitud de parte, lo reflejan claramente, según se describen a continuación.

### **I. Polémica por las fijaciones de precios de combustibles y autobuses**

El tema de la regulación tarifaria en materia de combustibles y transporte público, modalidad autobús, ha sido una constante en el quehacer de la Defensoría. Particularmente, en los últimos dos años, las y los usuarios han solicitado nuestra intervención, debido a las fluctuaciones, hasta cierto punto erráticas, que ha presentado el precio interno de los combustibles, situación que incide en los precios y tarifas de otros bienes y servicios regulados y no regulados.

Si bien, el país importa la totalidad de los hidrocarburos que consume y la situación del mercado internacional es un factor exógeno a la economía costarricense, el precio interno de los combustibles es determinado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en su rol regulador y la Refinadora Costarricense de Petróleo, Sociedad Anónima (RECOPE), en su condición de comprador único; entidades que deberían minimizar el impacto sobre los precios internos que implican los shocks internacionales del mercado de hidrocarburos.

La polémica en las fijaciones internas de los precios de los combustibles y en las tarifas de transporte público, modalidad autobús; se ha originado por el uso de modelos matemáticos y conceptuales de costo que derivan en propuestas de precios y tarifas para los bie-

nes y servicios indicados (combustibles y transporte). Estos modelos han sido aprobados por la Autoridad Reguladora y se utilizan, en el caso de combustibles, para fijaciones ordinarias y extraordinarias; y para transporte público, en fijaciones generales.

Durante los últimos cinco años, la Defensoría se ha presentado ante la ARESEP en las diferentes audiencias realizadas para discutir los modelos de ajuste tarifario, utilizados para fijar los precios internos de combustibles y transporte público. En cada oportunidad, la Defensoría ha realizado observaciones sobre aspectos de los modelos que se estima van a lesionar los derechos e intereses de las y los habitantes. No obstante, la ARESEP en general ha hecho caso omiso de las consideraciones planteadas por la Defensoría y los modelos se han aprobado, prácticamente, como los ha planteado originalmente dicha Autoridad Reguladora.

Durante el presente período, han sido múltiples las solicitudes de intervención hechas por las y los habitantes a la Defensoría, respecto de una preocupación en común: ¿por qué si los precios internacionales de los combustibles bajan, los precios internos no lo hacen o no lo hacen con tanta celeridad, amén de que en el caso de las tarifas del transporte público todavía las rebajas son más lentas? Las inquietudes de los habitantes dieron como fruto la realización de una extensa investigación, cuyo informe final con recomendaciones analizó diferentes aristas del problema, según se reseña a continuación:

1. En el caso de los combustibles, el modelo vigente se aprobó mediante resolución de ARESEP No. RRG-9233-2008, "Modelo Tarifario Ordinario y Extraordinario para fijar el precio plantel de los combustibles derivados de los hidrocarburos en planteles de distribución y al consumidor final" del 11 de noviembre de 2008. Esta metodología, tanto para fijaciones ordinarias y extraordinarias, determina el precio en plantel de distribución con base en un precio promedio internacional de referencia expresado en colones por el tipo de cambio del colón respecto del dólar.

Específicamente, el precio internacional de referencia que utiliza el modelo, consiste en el promedio simple de las cotizaciones en US dólares por barril, de los precios reportados por la fuente Platt's Oilgram Price Report de Costa del Golfo de Standard & Poor's, para los 15 días naturales anteriores a la fecha de corte de la realización del estudio tarifario. Luego, este valor se expresa en colones por litro mediante el tipo de cambio de venta al Sector Público no Bancario, calculado por el Banco Central de Costa Rica.

Para obtener los precios plantel internos de cada combustible, se toma el precio promedio de referencia expresado en colones por litro y se incrementa en un porcentaje "K", que representa los costos de internamiento en que incurre RECOPE al trasladar el combustible hasta su plantel.

La metodología permite reconocer dos factores de costo adicionales: El factor "D", que reconoce el rezago que han presentado los precios nacionales con respecto de los internacionales, debido al desfase con que los primeros se ajustan para reflejar las condiciones internacionales; y el factor "S", que prevé la posible incorporación de un subsidio por parte del Estado al precio de cada combustible.

En el caso de las fijaciones extraordinarias, el procedimiento inicia el segundo viernes de cada mes, pero si ese día coincide con un feriado o asueto, el cálculo se hace el día hábil siguiente, utilizando la misma fecha de corte del segundo viernes del mes. Asimismo, los nuevos precios internos se someten al proceso previsto para fijaciones extraordinarias en el reglamento de la Ley No. 7593, el cual establece que el Regulador debe resolver la solicitud en los 15 días hábiles siguientes de iniciado el trámite. En ese período, se procura la participación ciudadana, siguiendo el procedimiento establecido en la resolución RRG-7205-2007 del 7 de setiembre del 2007.

Respecto de esa metodología, en la audiencia pública y en el Informe Final con recomendaciones, la Defensoría de los Habitantes formuló las siguientes objeciones:

- Las fórmulas parten de precios de referencia de un mercado internacional en particular y no utilizan los precios efectivamente pagados por RECOPE, situación que no es congruente con el principio de servicio al costo establecido en la Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La fuente de referencia, Platt's Oilgram Price Report de Costa del Golfo de Standard & Poors de los Estados Unidos de América (USA), no necesariamente corresponde a los precios reales o efectivos de compra de RECOPE, ni al mercado en que la empresa se abastece.
- La aplicación de la fórmula es estática, en el sentido de que actualiza el precio de los combustibles en un momento dado sin considerar el valor o precio real de compra al que fueron adquiridas las reservas, los inventarios o existencias almacenadas y el producto en tránsito adquirido por la empresa.

- En circunstancias de aumentos recurrentes en el precio internacional de los combustibles, es posible para la empresa obtener una ganancia extraordinaria si se comercializan a un mayor precio autorizado inventarios y existencias adquiridas a precios menores. De esta forma, la prensa nacional manifestó que RECOPE acumuló durante el año 2007 y 2008 ganancias extraordinarias de \$50 mil millones y \$79 mil millones respectivamente, con lo que los precios de los combustibles aumentaron para las y los usuarios finales.

2. Otro tema relevante analizado en el Informe Final, fue la actualización del impuesto único a los combustibles, dado que este gravamen, en situaciones de crisis económica, se ha constituido en un factor que encarece el precio de los mismos en el ámbito nacional.

El impuesto a los combustibles es un gravamen único y específico creado en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, Ley No. 8114, del 4 de julio de 2001. Consiste en un monto fijo en colones por litro de combustible comercializado. Por tanto, el monto en colones del impuesto no varía con los cambios en los precios de los combustibles. Sin embargo, el artículo 3 de la citada Ley establece que el Ministerio de Hacienda debe ajustar el monto del impuesto único en forma trimestral, de conformidad con la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC), pero en ningún caso, el ajuste trimestral puede superar el 3 por ciento. Debido a esta situación, en el caso de los precios vigentes al 20 de marzo de 2009, el monto del impuesto único representó el 38,48% del precio final al consumidor para gasolina súper, el 37,70% del precio de la gasolina regular y el 25,37% en el caso del precio final del diesel.

3. Un tercer asunto tratado en el Informe Final, es el traslado de los cambios en los precios internos de los combustibles a las tarifas del transporte público, modalidad autobús. Estos traslados los realiza la ARESEP mediante fijaciones generales basadas en un modelo matemático de costos.

El modelo empleado por la ARESEP, parte de un índice o disparador compuesto que agrega cuatro elementos de costo que inciden en el crecimiento o disminución de los gastos operativos y administrativos de la actividad de transporte público, modalidad autobús. Los rubros de costo a nivel conceptual son: Combustibles, Salarios, Mantenimiento y Gastos Administrativos. Estas variables se operacionalizan con el precio interno por litro del diesel, el salario mínimo por jornada ordinaria, el tipo de cambio de venta del colón con respecto del dólar estadounidense y el IPC. Asimismo,

si en valor absoluto el índice o disparador muestra una variación ponderada de más del 5%, entonces, se procede a ajustar las tarifas de transporte de autobús a nivel general.

Debido a la definición operacional de las variables utilizadas para calcular el índice de ajuste del modelo (precio del diesel, salario mínimo, tipo de cambio e IPC) y a la forma como está conformado el modelo y el índice o disparador, la Defensoría considera que su utilización para fijaciones generales de tarifas lesiona los derechos e intereses de las y los habitantes que utilizan el autobús, por las siguientes razones:

- La metodología no es congruente con el principio de “servicio al costo” base para las fijaciones tarifarias según lo establecido en el inciso b) del artículo 3 de la Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- Los ajustes generales por fórmula, por su carácter general, no incentivan al empresario autobusero a mejorar la calidad del servicio, pues éste recibe el ajuste independientemente de su eficiencia, dado que sus tarifas pueden aumentar por inercia debido a los aumentos en el tipo de cambio, en los salarios mínimos, el índice de precios al consumidor y el precio de los combustibles.
- El modelo no contempla la estructura de costos total del servicio de transporte en autobús, sino el 75,68 por ciento de esa estructura. Por ello, el hecho de que el índice o disparador supere el valor de 5 por ciento, no garantiza que la estructura de costos de la fijación tarifaria vigente, haya variado de modo tal que se altere el equilibrio económico del servicio e impida cumplir con las obligaciones contractuales y recuperar la inversión y su razonable beneficio.
- El modelo no garantiza que la persona usuaria se vea beneficiada ante una eventual reducción en el precio de los combustibles. Esto porque los indicadores utilizados para operacionalizar las variables del modelo (precio del diesel, salario mínimo, tipo de cambio e IPC) presentan una alta correlación entre sí y algunas, como el salario y el IPC son rígidas hacia la baja. De esta forma, el modelo puede ser efectivo para determinar la necesidad de ajustar hacia la alza las tarifas cuando sube el precio del diesel, pero ante una rebaja similar en el precio de ese insumo, la fórmula no daría la señal apropiada.

Respecto del punto anterior, se debe indicar que esa situación se presentó en las dos últimas fijaciones generales de tarifas de autobús realizadas por la

ARESEP, el 30 de julio de 2008 y el 26 de febrero de 2009 (fecha de las resoluciones de ARESEP). En el primer caso, el precio del diesel aumentó en un 38,94% lo cual activó el procedimiento de ajuste general, indicando el modelo la necesidad de un aumento general en las tarifas del 12,87%. Posteriormente, el precio del diesel disminuyó en un 39,44%, siendo que el modelo estableció una rebaja general del 5,36%, menos de la mitad del aumento establecido, siendo que la reducción del precio del diesel, en términos absolutos, fue mayor que el aumento.

4. Por otro lado, la implementación del proceso extraordinario de fijación de precios de los combustibles, desde el momento en que varía el promedio de precios de referencia y la vigencia de los nuevos precios a nivel nacional, tarda aproximadamente 60 días. Esta situación hace que las rebajas en los precios internacionales se trasladen a las personas usuarias con un desfase de hasta dos meses, situación que explica el por qué las personas usuarias perciben que las bajas en los precios internacionales no se trasladan de forma oportuna a los precios internos. Este desfase es causado por la frecuencia de cálculo de la fórmula, que es de una vez al mes.

5. En la aplicación del modelo tarifario de autobuses para la última fijación de tarifas realizada por la Autoridad Reguladora, la Defensoría determinó un rezago en la aplicación de la metodología que ocasionó un perjuicio para las y los usuarios.

La última fijación general, que implicó una rebaja del 5,36% en las tarifas de autobús, se realizó mediante la resolución RRG-9537-2009 del 26 de febrero de 2009. Como se indicó, antes de este ajuste, se había procedido a un aumento del 12,87% en las tarifas de autobuses, según la resolución RRG-8684-2008 del 30 de julio de 2008. Ambos ajustes se realizaron siguiendo el procedimiento administrativo para fijaciones ordinarias que establece la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el cual requiere de la celebración de audiencia pública para conocer los ajustes.

El tiempo que tarda el trámite administrativo que realiza la ARESEP, desde el momento en que se activa la fórmula de ajuste en las tarifas de autobús hasta la publicación en La Gaceta, es de aproximadamente 30 días naturales. Eso tardó el procedimiento realizado en la resolución RRG-8684-2008, cuando había que incrementar las tarifas de buses a nivel general. No obstante, en el caso de la rebaja de tarifas, transcurrieron 48 días naturales desde que se activó la fórmula del modelo y la entrada en vigencia de la rebaja en las tarifas de autobús.

Debido a todo lo anterior, y con la finalidad de proteger los derechos e intereses de las y los habitantes, la Defensoría realizó las siguientes recomendaciones:

- Al Poder Ejecutivo, se le solicitó la elaboración y presentación a discusión en la Asamblea Legislativa, de un proyecto de ley para modificar el inciso a) del artículo 3) de la Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias, Ley No. 8114, para condicionar las actualizaciones trimestrales automáticas del impuesto único a los combustibles, de manera que en situaciones de crisis económicas internacionales que afecten la economía costarricense, no se realice la actualización del impuesto, según los objetivos socioeconómicos establecidos en el Plan de Medidas contra la Crisis Económica, "Plan Escudo", de la Presidencia de la República.
- A la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se le recomendó contratar dos estudios técnicos para la revisión del procedimiento y metodología utilizados en las fijaciones ordinarias y extraordinarias de los precios internos de los combustibles y del modelo para la fijación general de tarifas de transporte público, modalidad autobús. Esto con la finalidad de establecer nuevos procedimientos y metodologías que sean congruentes con los principios regulatorios y tarifarios establecidos en la Ley No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asimismo, se recomendó que dichos estudios sean realizados por un ente externo, de manera que se garantice la objetividad en el análisis.
- Asimismo, se recomendó que la Dirección Jurídica de la Autoridad Reguladora realizara una consulta a la Procuraduría General de la República sobre la interpretación y los alcances del principio de "servicio al costo", establecido en la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en relación con las metodologías tarifarias para fijar de forma ordinaria y extraordinaria el precio interno de los combustibles.
- Además, mientras no se cuente con una nueva metodología para establecer los precios internos de los combustibles, se le recomendó a la Junta Directiva de la ARESEP, ordenar a las Direcciones de Energía y de Protección al Usuario de esa institución, la realización de una modificación en la frecuencia con que se realiza el procedimiento extraordinario para ajustar los precios internos de los combustibles, de manera que las fijaciones extraordinarias se realicen de oficio, sin que medie solicitud de RECOPE,

de forma bisemanal, el primer y tercer viernes de cada mes. Asimismo, realizar dos fijaciones ordinarias de oficio en los precios de los combustibles, la primera en el mes de junio y la segunda en el mes de diciembre de cada año, de manera que se brinde la oportunidad a las y los habitantes de participar de forma más efectiva en la fijación de los precios de los combustibles.

- En lo relacionado con el modelo tarifario para transporte público, modalidad autobús y en el tanto no se cuente con una nueva metodología, se solicitó que cada vez que se active a la baja el disparador o índice del modelo para fijaciones generales de tarifas de transporte público, se inicie de oficio un procedimiento extraordinario para reducir las tarifas generales de este servicio, según lo dispuesto en el Reglamento de la Ley de la Autoridad Reguladora y la resolución No. RRG-7205-2007 del 7 de setiembre de 2007. Además, se solicitó una revisión de la metodología y del valor crítico que activa el disparador de la fórmula utilizadas en las fijaciones generales de tarifas de transporte público, de manera que se elimine el sesgo alcista que presenta la metodología.

Al momento de elaborar el presente informe, la Defensoría está a la espera de la reacción de la ARESEP en relación el informe y las recomendaciones emitidas.

## II. Intervenciones en Audiencias Públicas de servicios públicos

La Defensoría de los Habitantes de la República, tal como lo establece el artículo No. 1 de su ley constitutiva (Ley N° 7319), tiene como una de sus funciones principales proteger los derechos e intereses de las y los habitantes. Dentro de esa gama de derechos que tienen las personas, la Defensoría tiene el deber de proteger sus derechos e intereses económicos. En ese orden de ideas, la institución participa en la defensa de los derechos de diferentes actividades del Estado costarricense, entre los que se puede citar la regulación de los servicios públicos.

Ahora bien, dentro de la regulación de los servicios públicos, la Defensoría procura que las y los habitantes tengan acceso a servicios públicos de calidad, continuidad, adaptabilidad y precios que deben ser establecidos por el ente competente mediante el principio de servicio al costo. Este monitoreo que realiza la Defensoría sobre el comportamiento de la regulación de precios de los servicios públicos, lo hace fundamentalmente a través de la participación

personal y documental en las audiencias públicas que realiza la Autoridad Reguladora, analizando desde una perspectiva técnica, los expedientes tarifarios que presentan los operadores y procurando que las tarifas que se fijen a las personas cumplan con el principio de servicio al costo antes mencionado.

### a. Tarifas de transporte público

Dentro de los servicios públicos regulados y que la Defensoría monitorea permanentemente, se encuentra el transporte remunerado de personas en las modalidades de autobuses y taxis. En lo que se refiere a la participación de la institución en esta actividad, en el período que corre de abril 2008 a marzo 2009, es criterio de esta Defensoría que la misma ha sido muy positiva, ya que por medio de la argumentación técnica, se logró demostrar que la petición tarifaria de los operadores en muchos de los casos estaba excedida, coincidiendo también con los análisis técnicos de la Autoridad Reguladora, lo cual no sólo ha sido reconocido por esta entidad sino que también se reflejó en tarifas más bajas para las y los usuarios e inclusive, en no pocos casos, algunas de las peticiones tarifarias no tuvieron incremento, como se observa en el siguiente cuadro:

### b. Tarifas de Electricidad y combustibles

Los servicios relacionados con el suministro de electricidad y combustibles, son también esenciales para las y los habitantes. Sus precios tienen una incidencia directa en el presupuesto familiar y en la calidad de vida de las personas. De ahí que para la Defensoría sea una prioridad intervenir cuando así se requiera en los procesos de fijación de los precios y tarifas de estos servicios. A continuación, se reseñan los aspectos más importantes de estas intervenciones.

### c. Tarifas del Sector de Electricidad

En este período, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) solicitó dos aumentos generales en las tarifas de los servicios de generación, transmisión, distribución y alumbrado público. En ambos casos, la Defensoría se presentó a las audiencias públicas para oponerse a los porcentajes de incremento pretendidos por el ICE, debido a que los mismos excedían lo realmente necesario según el estudio técnico realizado por la Defensoría.

En la primera audiencia de setiembre de 2008, el ICE solicitó aumentos del 20,61% para generación y de 13,25% para distribución y alumbrado público. En este caso, la ARESEP aprobó un aumento del 14,91% para generación, 9,38% para distribución y 7,93% para alumbrado público. En la segunda audiencia, el

**CUADRO 1**  
**Audiencias de transporte público atendidas de abril 2008 a marzo 2009**

Asunto	Incremento solicitado	Criterio DHR	Ajuste ARESEP
Rutas N° 527-550 y 1505 Liberia-Filadelfia-Santa Cruz-Nicoya y Vic.	25,00%	Oposición	0,00%
Ruta N° 202 Palmares-San José y Vic.	100,00%	Oposición	0,00%
Ruta N° 240 Grecia-Poró-Puente de Piedra-Rincón de Salas-Calle Los Mangos	50,00% promedio	Oposición	7,00%
Ruta N° 303 San José-San Diego de Tres Ríos-Santiago del Monte y Vic.	44,00% promedio	Oposición	27,35%
Ruta N° 653 Quepos-Manuel Antonio y Vic.	78,30% promedio	Oposición	23,10%
Ruta N° 723 Limón-Santa Ediviges-Barrio Los Corales- Pacuare y Vic.	40,54%-126,00%	Oposición	0,00%
Ruta N° 1242 Grecia –San Juan-San Luis y Vic.	75,00%	Oposición	0,00%
Ruta N° 695 Quepos-Puntarenas-Quepos y Vic.	12% - 69%	Oposición	6,6%
Fijación nacional, convocada de oficio por ARESEP	12,24%	Oposición	12,24%
Rutas 104-106 y 195 Acosta-Chirracá-Palmichal y Acosta-Tablazo y Viceversa	200,00%	Oposición	36,00%
Ruta 276 San Ramón-Zarcelero y ramales	74,00%	Oposición	9,37%
Ruta 665 Quepos-Hatillo Viejo-Dominical-La Uvita y Viceversa	223%	Oposición	96,82%
Ruta 1228 San Ramón-Los Angeles Norte-La Balsa	85,00%	Oposición	36,97%
Rutas 726,727,728 y 734: Cariari-Caño Seco-La Choza-La Fortuna y Vic.; Guápiles-La Teresa, ramales y Vic.; Guápiles-Roxana y Ramales	250,00%	Oposición	36,00%
Disminución de tarifas a nivel nacional como consecuencia de la disminución en el precio de los combustibles	-5,99%	Posición	-5,13% promedio ponderado
Ruta N° 157 San José – San Ignacio de Acosta y Vic.	53,00% promedio	Oposición	0,00%
Rutas N°366 Cartago-Llano Grande y Vic.	31,00 %	Oposición	0,00%
Ruta N° 516 Santa Cruz-Belén-Flamingo-Playa Potrero y Vic.	100,00%	Oposición	0,00%
Ruta N° 618 Puntarenas-El Roble y Vic.	46,00%	Oposición	0,00%
Ruta N° 728 Guápiles-Roxana y Ramales.	50,00%	Oposición	0,00%

ICE solicitó incrementos de 40,69% para generación; 50,79% para transmisión; 36,31% para distribución y 37,86% para alumbrado público. No obstante, la ARESEP aprobó aumentos del 15,16%, 34,65%, 17,58% y 15,39% para generación, transmisión, distribución y alumbrado público, respectivamente. En general, se observa que la participación de la Defensoría fue positiva para moderar los incrementos aprobados.

Asimismo, se presentaron oposiciones para incrementos pretendidos por las otras empresas distribuidoras eléctricas, cuando los aumentos solicitados van más allá del incremento en sus costos reales y de lo realmente aprobado al ICE, entidad que abastece a dichas empresas. En ese sentido, se realizaron oposiciones a pretensiones de COOPEGUANACASTE R.L., COOPELESCA R.L. y JASEC; donde la intervención

de la Defensoría, coadyuvó a la aprobación de ajustes moderados por parte de la Autoridad Reguladora.

En el caso de otras empresas eléctricas, como la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), COOPESANTOS R. L., y la ESPH, la Defensoría realizó el estudio de los ajustes pretendidos en su oportunidad por dichas empresas, encontrando que los mismos eran consistentes con el aumento en el costo de compra de la energía al ICE, según lo autorizado por la ARESEP a esa institución.

En relación con los operadores privados, la Defensoría emitió su posición respecto de la propuesta realizada por la Autoridad Reguladora, que busca establecer una metodología de fijación tarifaria para generadores privados (Ley 7200), que firmen un nuevo contrato de compra y venta de electricidad con el ICE; Sin embar-



go, a la fecha, la Autoridad Reguladora no había emitido la resolución final con los resultados de la audiencia celebrada en agosto del 2008.

#### d. Tarifas del sector combustibles

En el caso de los combustibles, la Defensoría ha participado en el pasado y el 2008 no fue la excepción en las audiencias promovidas por la Autoridad Reguladora para discutir la metodología para el establecimiento de los precios internos de los combustibles. De esta

forma, se participó en la audiencia realizada en noviembre de 2008, donde se presentó el actual modelo de fijación tarifaria de los precios internos de los combustibles. En esa oportunidad, la Defensoría realizó una serie de observaciones a la propuesta metodológica, las cuales fueron desechadas por la Autoridad Reguladora. Sobre este asunto, la Defensoría elaboró una investigación e informe con recomendaciones, el cual se expone en otro apartado de este documento.

**CUADRO 2**  
**Intervenciones en audiencias de servicios eléctricos y combustibles**

Asunto	Incremento solicitado	Intervención DHR	Ajuste ARESEP
Solicitud de COOPEGUANACASTE para aumentar las tarifas del cargo de reconexión del servicio eléctrico	974%	Oposición	180,18%
Solicitud de COOPEGUANACASTE para aumentar las tarifas del servicio de alumbrado público	50,92%	Oposición	46,32%
Solicitud de COOPELESCA para aumentar las tarifas del sistema de Alumbrado Público	115,4%.	Oposición	102,19%
Solicitud de COOPELESCA para aumentar las tarifas del sistema de Alumbrado Público	Incremento general del 23,17%, desglosado en 10,5% por costos propios y un 12,67% por efecto ICE.	Oposición	Incremento general del 15,4% sobre las tarifas vigentes, desglosado en un 6,1% por costos propios y 9,3% por efecto ICE.
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de Alumbrado Público	Incremento del 11,34% en temporada baja y 15,15% en temporada alta	Oposición	7,93%
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de distribución	Incremento del 11,34% en temporada baja y 15,15% en temporada alta	Oposición	9,38%
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de generación	20,61%	Oposición	14,91%
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de Alumbrado Público.	37,86%.	Oposición	La ARESEP aprobó un incremento del 15,39%
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de distribución eléctrica.	36,31%.	Oposición	17,58%
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de generación eléctrica.	40,69%.	Oposición	15,16%
Solicitud del ICE para aumentar las tarifas del sistema de Transmisión	50,79%.	Oposición	34,65%
Solicitud de la estación de servicios San Juan S. A., para incrementar el margen de comercialización para el expendio de combustibles en estaciones de servicio.	23,57%	Oposición	12,88%
Propuesta de la ARESEP referente al modelo para la fijación de precios plantel y al consumidor final de combustibles expendidos por RECOPE.	N/A.	Posición	N/A
Propuesta metodología tarifaria para fijar ordinariamente los márgenes de transporte, distribución (comercialización) y precios al usuario final de combustibles	N/A	Oposición	El regulador archivó el expediente sin más trámite
Propuesta del modelo de Fijación de Tarifas para Generadores Privados (Ley 7200) que firmen un nuevo contrato de compra y venta de Electricidad con el ICE	N/A	Posición	N/A

Por otro lado, respecto del margen de comercialización para la venta de combustibles en estaciones de servicio, la ARESEP realizó una audiencia en el mes de setiembre de 2008, en la que se expuso la propuesta de las estaciones de servicio que pretendían subir en un 23,57% el margen de comercialización. En esa oportunidad, la Defensoría, mediante presentación de un informe técnico se opuso a dicho ajuste, de manera que al final del proceso, la Autoridad Reguladora aprobó un incremento del 12,88%. Se resumen los resultados de las intervenciones aquí reseñadas como nos mostró el Cuadro 2:

#### e. Otras audiencias atendidas en el periodo 2008-2009

Otros procesos de fijación de tarifas o aprobación de metodologías en los que intervino de la Defensoría, se resumen y comentan a continuación:

En general, respecto del cabotaje y márgenes de comercialización de gas LPG, los resultados son muy satisfactorios, pues se ha visto profundidad en el análisis, por parte de la ARESEP, de las objeciones que la Defensoría ha realizado y la decisión final del ente regulador se apega a lo pretendido por la Defensoría.

Sin embargo, respecto de las solicitudes de ajuste tarifario de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, la Defensoría estima que la ARESEP ha aceptado con demasiada facilidad cualquier explicación de la empresa y que no ha realizado una investigación exhaustiva que garantice a las y los habitantes, que se está velando de forma efectiva por sus intereses. En

ambos procesos de fijación, servicios de acueductos y alcantarillados, la ARESEP no ahondó en la validez de los gastos reportados por la empresa, como lo establece el artículo 32 de la ley 7593.

No obstante, sí rescata la Defensoría que la ARESEP le indicó a la ESPH que en solicitudes tarifarias futuras deberá justificar con detalle los incrementos en gastos reales que sean mayores a la inflación. La Defensoría considera que tal disposición resulta insuficiente puesto que en las futuras fijaciones se partirá de unos costos que, para la Defensoría, ya vendrían alterados (inflados).

### III. Nuevo escenario de las telecomunicaciones en Costa Rica

Recientemente, entraron en vigencia la Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y la Ley Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660, las cuales han modificado sustancialmente la regulación de las telecomunicaciones en Costa Rica, planteando para la Defensoría nuevos asuntos a los cuales atender.

A partir de la entrada en vigencia de estos instrumentos, la Defensoría percibió que la apertura de las telecomunicaciones generaría situaciones que ameritarían la intervención de la institución, en temas y coyunturas distintas de las que hasta la fecha se han presentado en el tema. Fue así como se decidió conformar un

**CUADRO 3**  
**Otras audiencias atendidas abril 2008 a marzo 2009**

Asunto	Porcentaje de incremento solicitado	Intervención DHR	Porcentaje de incremento otorgado por ARESEP
Aumento de tarifas de la ruta de cabotaje Puntarenas – Playa Naranjo y viceversa	297.37% sobre la tarifa actual, en 4 tractos semestrales	Oposición	13%
Aumento tarifario para el servicio de alcantarillado sanitario	100.28%	Oposición	78.81 y 5.55% a partir de enero de 2011
Aumento tarifario para servicios de acueducto	36.15%	oposición	24.62%
ARESEP propone cambiar el margen de utilidad del envasado y distribución del gas GLP de un porcentaje a un margen absoluto	NA	Posición	Se aprobó una fórmula en la que el margen absoluto otorgado a partir de esta fijación se ajustará mediante procedimiento extraordinario con base en la variación del IPC.  El resultado está acorde con la posición de la Defensoría de los Habitantes de la República

equipo de trabajo en el que participan funcionarios y funcionarias de la Defensoría, que podrían intervenir en los diferentes procesos de defensa sobre el tema. Este equipo de trabajo, coordinado por la Dirección de Asuntos Económicos, fue convocado para analizar y definir las nuevas formas de intervención, los procedimientos y las competencias a lo interno de la institución que se podrían generar a la luz del nuevo marco normativo indicado. A la fecha de elaboración de este informe, la definición de estos temas está muy avanzada y se espera concluir este trabajo antes de finalizar el primer semestre de este año.

Paralelamente, la convocatoria a audiencia pública por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y del MINAET de diferentes reglamentos relativos a la prestación de las telecomunicaciones, cuya aplicación tendría incidencia directa en los derechos e intereses de las y los habitantes que reciben servicios de telecomunicaciones o que tienen necesidad de acceso a éstas, la Defensoría aprovechó la existencia del equipo de trabajo descrito para, en forma interdisciplinaria, analizar la normativa sometida a consulta, emitir criterio desde la perspectiva de los derechos humanos y buscar la regulación que más favorezca a las y los usuarios. En la mayoría de los casos, la Defensoría fue representada por la Dirección de Asuntos Económicos en las audiencias convocadas. La normativa analizada por el equipo de trabajo fue la siguiente:

- Reglamento de Acceso Universal, Servicio Universal y Solidaridad
- Reglamento al Régimen de competencia en telecomunicaciones
- Reglamento de acceso e interconexión
- Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones
- Reglamento de Prestación y Calidad de los Servicios de Telecomunicaciones
- Reglamento sobre el Régimen de Protección al Usuario Final
- Reglamento para la fijación de las bases y condiciones para la fijación de precios y tarifas

Por otro lado y en vista de que la Ley General de Telecomunicaciones ordena la elaboración y promulgación del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (que es un elemento esencial para que los beneficios esperados de la apertura de las telecomunicaciones sean percibidos por todas las y los habitantes, particularmente en lo que al servicio universal se refiere), la Defensoría le ha estado dando seguimiento al proceso que deberá culminar con

la puesta en vigencia de este Plan. Por ello, después de que el equipo de trabajo se reunió con dos de los consultores que trabajaban para MINAET en la elaboración del Plan, recientemente la Defensoría, ante el anuncio en los medios de prensa de que el mismo pronto sería sometido a consulta pública y con la finalidad de pronunciarse oportunamente desde la perspectiva de los derechos de las y los habitantes, se solicitó al MINAET, lo siguiente:

- *¿Cuál es el mecanismo de consulta?*
- *¿Cuál es el plazo para llevar a cabo esta consulta?*
- *¿Cuál es el mecanismo de seguimiento y verificación de cumplimiento del Plan Nacional de Telecomunicaciones?*

*“(...) Asimismo, con respeto se solicita una copia del texto sometido a escrutinio, a fin de conocer su contenido y, de este modo, participar en la consulta en cuestión, para velar por el bienestar de las y los habitantes y usuarios del Sistema de Telecomunicaciones.*

*Igualmente, sírvase aportar una copia de los diagnósticos hechos en cobertura de telefonía fija e Internet, así como de las necesidades por cubrir mediante FONATEL, o sea, mediante el servicio universal creado por medio de la Ley General de Telecomunicaciones.”*

Al momento de elaborar el presente informe, MINAET acababa de dar respuesta a la Defensoría. Asimismo, había remitido el Plan Nacional Desarrollo de las Telecomunicaciones para su análisis como parte del proceso de consultas. El equipo de trabajo se ha abocado a estudiar la propuesta para emitir criterio desde una perspectiva de derechos humanos.

- **El incremento del ICE a tarifas de los servicios de telefonía fija, celular y mensajes cortos de texto**

En el mes de enero de 2009, la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de una eventual alza unilateral en las tarifas de los servicios de telefonía fija, celular y mensajes cortos de texto, a raíz de las declaraciones públicas hechas por voceros oficiales del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), a los diferentes medios de comunicación. Finalmente, el ICE confirmó la situación a esta Defensoría, por medio de su oficio de respuesta a una previa solicitud de información. Estos eventos provocaron, además, la incon-

formidad de diferentes usuarios y usuarias, quienes presentaron varias denuncias ante esta institución.

Asimismo, también se hizo público el hecho de que el ICE, por medio de su Director Jurídico en ese momento, había enviado al Regulador General de los Servicios Públicos una nota informándole acerca del incremento en mención, el 19 de diciembre de 2008. En este mismo sentido, con posterioridad, el ICE aclaró a través de los medios de comunicación masiva, que dicho aumento se aplicaría a partir del 30 de enero de 2009, una vez publicado en el Diario Oficial La Gaceta.

En vista de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes, dirigió una solicitud de información al Presidente Ejecutivo del ICE, en los siguientes términos:

*“¿Envío el ICE una nota a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en la cual informaba sobre eventuales aumentos en las tarifas de sus servicios de telecomunicaciones?”*

*Si la respuesta es positiva, se le solicita remitir a esta Defensoría la fundamentación técnica y jurídica de cada uno de los aumentos acordados por la Junta Directiva del Instituto así como las copias de las actas de la o las sesiones de la Junta en que se acordaron los aumentos y el acuerdo de la Junta Directiva correspondiente.*

*Asimismo, se le solicita informar si ya ha puesto en ejecución los aumentos y, si aún no se han ejecutado, a partir de cuándo se pondrán en ejecución.”*

Asimismo, el 16 de enero de 2009, el Regulador General acudió personalmente a la sede central de la Defensoría de los Habitantes, en la cual presentó la copia de una nota dirigida por su persona al Presidente Ejecutivo del ICE; en relación con el incremento de tarifas en cuestión.

En dicha misiva, el Regulador General manifestó lo siguiente:

*“Me dirijo a usted con el propósito de externarle nuestro criterio sobre la decisión del ICE de aumentar algunos de los precios fijados por esta Autoridad Reguladora antes de la entrada en vigencia de la nueva legislación de telecomunicaciones. La información la envió a este Despacho el (...), Director Jurídico a.i. del Instituto. (...)*

*En síntesis: el ICE sólo podrá aumentar tarifas por sí mismo y sin autorización del ente regulador, una vez que esté conformada la SUTEL, estén vigentes los reglamentos pertinentes, y la SUTEL haya indicado claramente que está operando en mercados en los que realmente existe la competencia. Este punto fue discutido ampliamente en la Asamblea Legislativa, y es claro que los señores y señoras diputados acordaron que los operadores y proveedores pueden fijar precios sólo si se ha demostrado que hay competencia efectiva. Sobra decir, señor Presidente, que no es lo mismo apertura que competencia. Para que el ICE pueda fijar sus precios, se requiere lo segundo y eso no existe hoy.”*

Posteriormente, el miércoles 21 de enero de 2009, se anunció por diversos medios de comunicación, entre ellos Canal 7, lo siguiente:

*“EL ICE ANUNCIARÁ LAS NUEVAS TARIFAS PARA TELEFONÍA FIJA Y MÓVIL: El ICE anunciará las nuevas tarifas para telefonía fija y móvil en los próximos días, el porcentaje de incrementos ronda el 10%.*

*Para que el ICE pueda aumentar las tarifas de algún servicio de telecomunicaciones es necesario que la SUTEL lo declare, sostiene el Regulador (...).*

*El anuncio del Instituto Costarricense de Electricidad de aumentar las tarifas de la telefonía fija y móvil en 10% mantiene alerta a los costarricenses, debido a que, de acuerdo a la ARESEP, no tiene potestad para hacerlo. El Regulador (...) manifestó, mediante un comunicado que, con la vigencia de la nueva ley de telecomunicaciones, se continuarán tramitando los incrementos como lo establece el ordenamiento y que los operadores podrán hacerlo por sí mismos cuando exista una competencia verdadera declarada por la SUTEL.*

*En el documento detalla que, en las resoluciones, se le permite al ICE reducir las tarifas al tope como se hizo en el caso del Internet, pero que esas mismas resoluciones no le permiten incrementar las tarifas de los servicios, puesto que perjudica a la clase de escasos recursos. (...)*

El ICE finalmente remitió su respuesta a la Defensoría. Reconoció el envío de su nota en el mes de diciembre

a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), aunque no respondió necesariamente al resto de las preguntas formuladas.

La Defensoría insistió con una nueva solicitud de información al ICE, de la siguiente manera:

*“Remitir a esta Defensoría la fundamentación técnica y jurídica de cada uno de los aumentos acordados por la Junta Directiva del Instituto así como las copias de las actas de la o las sesiones de la Junta en que se acordaron los aumentos y el acuerdo de la Junta Directiva correspondiente. Esto fue solicitado por la Defensoría (...), sin embargo, no fue aportado en la respuesta del Instituto.*

Asimismo, sírvase contestar:

*¿Cómo armoniza el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) la interpretación jurídica que efectúa de la **Ley General de Telecomunicaciones N° 8642**, desarrollada en el oficio de respuesta a esta Defensoría, con las disposiciones de la **Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660**, en general y, en particular, con su **artículo 73 inciso h)**?”*

Asimismo, esta Defensoría envió un oficio a SUTEL solicitándole ordenar al ICE la suspensión inmediata de la medida, en los términos citados a continuación:

*“Dado que, de acuerdo con la normativa vigente (Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 y Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones N° 8660), la SUTEL posee por mandato legal la función de fijar las tarifas y de resolver los conflictos que se originen en la aplicación del marco regulatorio de las telecomunicaciones; le **ORDENE al ICE la suspensión inmediata de la aplicación del incremento en las tarifas en los servicios de telefonía fija, telefonía celular y transmisión de mensajes cortos de texto; hasta tanto SUTEL no decida la procedencia legal y técnica de dicho aumento.**”*

Al respecto, SUTEL informó que, mediante la primera de sus resoluciones, había revocado la medida del ICE, instruyéndolo de que se abstuviera de cobrar al público nuevos servicios de telecomunicaciones, cuyas tarifas no hayan sido fijadas previamente por dicha Superintendencia.

El ICE anunció por los medios de comunicación que solicitaría la revocatoria y apelaría la resolución de la SUTEL, motivo por el cual, la Defensoría continuará dándole seguimiento al asunto, constatando que el ICE cumpla con el debido proceso, en respeto de los derechos de las y los habitantes; y en cumplimiento de la ley.

#### IV. Transporte público: poco avance

A lo largo de los 15 informes anuales, las deficiencias en la prestación y en la regulación del transporte público y sus consecuencias sobre los intereses, derechos y la calidad de vida de las y los habitantes, ha sido una constante en la atención de la Defensoría. Al finalizar la presente gestión, no queda más que señalar que el avance, lamentablemente, es mucho menor del que las y los habitantes esperan y necesitan.

##### 1. Modernización del transporte público

Como se mencionó en el informe anual 2007-2008, la idea de modernizar el transporte público de nuestro país no es nueva. Desde hace más de dos décadas se vienen realizando estudios con el fin de mejorar la vialidad de nuestro país, fundamentalmente de la Gran Área Metropolitana, que es donde se concentra la mayor cantidad de población. Sin embargo, a pesar de que la industria del transporte público es considerada como un motor del desarrollo económico del país, es muy poco lo que se ha avanzado en esta materia.

Durante varios años, se le ha venido informando a la población sobre la introducción de cambios importantes en el corto plazo, en materia de transporte público. En ese sentido, uno de los últimos estudios apuntaba a una reorganización del transporte del Área Metropolitana de San José, en donde las empresas operadoras del servicio se agruparían en sectores y tendrían prioridad de paso a través de carriles exclusivos. Sin embargo, esta sectorización, nueve años después de realizarse el estudio, aún no se ha concretado.

Resulta evidente que, producto de la inercia de las autoridades competentes, pero fundamentalmente por la falta de voluntad política, nuestro sistema de transporte se encuentra prácticamente colapsado, situación que provoca mayores tiempos de viaje para las y los habitantes, sea que se movilicen en vehículos particulares o en el sistema de transporte público, lo cual ha elevado significativamente los gastos de transportación. Esto se hace más visible en el caso del transporte público, cuyas tarifas aumentan constantemente,

afectando de manera directa a aquellos sectores de la población más vulnerables.

Por otro lado, la falta de capacidad de gestión y ejecución de las entidades que tienen la obligación de promover los cambios y ejercer los controles necesarios, responsabilidad que en el caso del transporte público recae sobre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y en el Consejo de Transporte Público, ha contribuido a agravar la situación.

Producto de esa incapacidad de gestión, hemos visto como han surgido servicios paralelos que, ante la falta de control de las entidades competentes, se han ido consolidando bajo esquemas de operación que brindan muy poca seguridad a las personas y que además contribuyen al congestionamiento de la red vial.

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes estima que es necesario un cambio en el que la sociedad costarricense reflexione y entienda que tenemos un problema serio por resolver, el cual no se circunscribe únicamente al tema de movilización de las y los habitantes, sino que abarca otros ámbitos como el económico, la seguridad, la educación, etc. Y debido a que se trata de un tema que le compete a la sociedad en su conjunto, el cambio esencial debe venir de quienes tienen en sus manos la toma de decisiones.

Ahora bien, se debe tener en cuenta que la movilidad es una necesidad básica y un derecho de las personas y por ello, corresponde al gobierno garantizar su calidad y cantidad. De ahí que es urgente diseñar y ejecutar planes estratégicos con visión de mediano y largo plazo, donde la propuesta contemple las fuentes de financiamiento que se requieren para llevar a cabo el proyecto, de modo que las y los habitantes tengamos una expectativa real de que los ofrecimientos de la Administración se cumplirán, pues todos aspiramos a tener ciudades más transitables, accesibles y seguras.

## 2. Rutas Intersectoriales

Como parte de la reorganización y modernización del transporte público, el MOPT informó a la ciudadanía la ejecución del proyecto de las rutas intersectoriales, las cuales permitirían a las y los usuarios trasladarse

de un sector geográfico a otro del Área Metropolitana de San José, sin tener que pasar por el centro de la capital. Este proyecto generó muchas expectativas entre la ciudadanía, ya que representaba una economía para las y los habitantes en términos de tiempo y de colones.

Según lo informado reiteradamente por el Consejo de Transporte Público, la ejecución de las rutas intersectoriales estaba prevista para el 7 de junio de 2008. No obstante, un fallo del Tribunal Administrativo de Transportes frenó el inicio de este proyecto. En esa ocasión, se declaró con lugar un recurso de apelación interpuesto por una empresa de transportes que objetó la forma como se adjudicó el permiso al Consorcio Transporte Sectorial MPT. Recientemente el Tribunal Administrativo de Transporte, rechazó la apelación interpuesta, con lo que a criterio de la Viceministra

de Transportes “ya no quedan escollos legales para que otras empresas compitan por el permiso de las siete rutas intersectoriales”.

Actualmente, se anuncia la apertura de un concurso para la entrega de los permisos a las empresas interesadas, sólo esperamos que la experiencia anterior haya sido lo suficientemente aleccionadora para no

ver, en el corto plazo, un fracaso más en el camino de la modernización que tanto estamos esperando desde hace muchos años.

## 3. Calidad del servicio en el transporte público

El tema de la calidad del servicio es uno de los aspectos que más preocupa a la Defensoría de los Habitantes, debido a que es el motivo por el cual se quejan mayoritariamente las personas del transporte público. Tal y como se ha mencionado en informes anteriores, durante muchos años el Consejo de Transporte Público ha sido incapaz de fiscalizar efectivamente la calidad del servicio. Este es un tema que por su importancia, dado que tiene que ver con el cumplimiento de horarios, con la utilización de flotas adecuadas y en buen estado, con limpieza de las unidades, con buen trato a la y al usuario, etc.; la Defensoría de los Habitantes ha venido siguiendo. Por un lado, revisando si el Consejo de Transporte Público dispone de los recursos para atender lo relacionado con este tema y luego, verifi-

*“En el informe anual 2007-2008, la Defensoría indicó que para que este proyecto tuviera éxito, se requería de una adecuada planificación en el que se analizaran todas las variables que intervinieran en el proyecto, de modo que no hubiera espacio para el fracaso. El hecho de que casi un año después de haberse anunciado el inicio de operación de las rutas intersectoriales aún no entran en operación, demuestra precisamente que el Consejo de Transporte Público no ha sido eficiente a la hora de ejecutar proyectos importantes.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2009*

cando que ese Consejo fiscalice lo correspondiente en forma adecuada.

Por otro lado, en razón de que existe un procedimiento y un modelo para evaluar la calidad del servicio en el transporte público, modalidad autobús, el cual fue aprobado desde el año 2000, mediante Decreto Ejecutivo No. 28833-MOPT, recientemente se le consultó al Consejo de Transporte Público, sobre las acciones que dicho órgano realizaría para que las empresas mejoren la calidad del servicio. En esta oportunidad el Consejo indicó que se estaba trabajando en la revisión del Decreto mencionado, con el fin de determinar los parámetros con los cuales las empresas pueden ser evaluadas, lo que esperaban haber terminado en abril del 2008.

Debido al poco avance observado en esta materia (ya que las denuncias por calidad del servicio siguen presentándose abrumadoramente en las audiencias públicas tarifarias de ARESEP) y ante la consulta realizada en octubre del 2008 por la Defensoría, el Consejo de Transporte Público indicó que se han aplicado algunas variables establecidas en el decreto 28833-MOPT por parte del Área Técnica de ese órgano y además, que dicho Consejo había realizado durante el año 2008 toda una revisión del modelo de calidad del servicio para su actualización, quedando pendientes el reglamento de sanciones y la emisión de los respectivos acuerdos del Consejo de Transporte Público.

Si contrastamos las posibles medidas tomadas por el Consejo de Transporte Público para mejorar la calidad del servicio con las denuncias interpuestas por las y los habitantes sobre ese mismo aspecto, no cabe duda que esas medidas han sido poco efectivas. Ahora bien, esto sucede porque el Consejo de Transporte Público no ejerce una fiscalización sistemática sobre la forma en que están operando las empresas del transporte remunerado de personas. Con bastante frecuencia, se observan autobuses en mal estado mecánico y de carrocería, los cuales ponen en riesgo la vida de miles de personas que día a día utilizan este servicio público.

No cabe duda que es urgente efectuar una fiscalización efectiva en carretera y realizar los cambios pertinentes en la Ley de Tránsito, de forma que se puedan aplicar sanciones a las empresas que incumplan con la ley y con las obligaciones establecidas en el respectivo contrato de concesión. Pero ello requiere una participación más decidida del Consejo de Transporte Público, que hasta ahora las y los habitantes no hemos visto.

#### **4. Renovación de las concesiones en el transporte público modalidad autobús**

Uno de los aspectos que cuestionó la Defensoría en el Informe Anual 2007-2008, fue el procedimiento mediante el cual se renovaron las concesiones en el transporte público modalidad autobús. En esa oportunidad, la Defensoría puso en duda la forma como el Consejo de Transporte Público pretendía evaluar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, pues varios de los parámetros de evaluación se establecieron mediante el criterio de certificaciones emitidas, en algunos casos, por unidades administrativas de dicho Consejo y en otros, por certificaciones emitidas por la ARESEP, sin que se realizara una verificación de campo que, a criterio de esta Defensoría, es la forma correcta para evaluar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la normativa que rige la materia.

No cabe duda que el tiempo nos dio la razón, pues actualmente son constantes las denuncias de las y los habitantes contra las empresas de transporte público por incumplimiento de horarios, unidades que se encuentran en un estado deplorable, no sólo de carrocería sino de sus condiciones mecánicas, etc. Precisamente, muchos de los problemas derivan de rutas cuya concesión fue renovada de esa manera, por lo que no se observan cambios importantes en los procedimientos del Consejo de Transporte Público, que sirvan para evaluar la forma en que las empresas están prestando el servicio.

Por otro lado, la ARESEP había informado que para el año 2009 esperaban contratar auditorías técnicas independientes que trabajarían con base en un manual de procedimientos de calidad, que se aplicaría periódicamente en una muestra de rutas seleccionadas cada año. La Defensoría tiene conocimiento de que este proyecto se encuentra en la elaboración de los últimos detalles, de modo que se espera que en el transcurso del presente año estén operando.

La Defensoría, es del criterio de que estas medidas deben ir acompañadas de la reglamentación pertinente, con el fin de que se establezcan las sanciones correspondientes a aquellas empresas que incumplan con sus obligaciones contractuales. Al momento de elaborar el presente informe, la Defensoría está a la expectativa de los avances de la Autoridad Reguladora en esta materia.

#### **5. Corredor común**

Este es un procedimiento de fijación de tarifas que han venido solicitando los operadores del transporte público para acceder a mayores tarifas, cuando varias

rutas comparten un corredor en forma total o parcial. No obstante, el mismo tiene el inconveniente de que la Autoridad Reguladora no puede garantizarle a las personas ni a los mismos empresarios, que las tarifas que fija por este concepto son de equilibrio como lo exige la ley, además de que propicia que las empresas no tengan el incentivo para invertir en la actividad, puesto que las tarifas les llegan sin hacer ningún esfuerzo empresarial.

En ese sentido, la Defensoría se ha opuesto al reconocimiento de tarifas por este concepto y ha realizado tres investigaciones con sus respectivos informes finales, en los cuales se han hecho recomendaciones para que antes de fijar tarifas por corredor común, se hagan estudios que permitan determinar el equilibrio oferta-demanda del corredor y se tenga la reglamentación adecuada, de modo que no fijen tarifas más altas de lo que técnicamente corresponde.

Las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes en los informes finales realizados sobre el tema de corredor común, se han dirigido al Consejo de Transporte Público y a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para que se hagan los estudios que se requieran y se establezca una regulación adecuada, lo cual, es fundamental para corregir de una vez por todas las estructuras tarifarias de las rutas y para evitar que las y los habitantes paguen tarifas más altas de lo debido.

A pesar de que las investigaciones de la Defensoría y sus respectivos informes datan de varios años, estas recomendaciones no han sido acatadas ni por el Consejo de Transporte Público ni por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, lo cual evidencia la poca disposición de estas instituciones para corregir aquellos aspectos del sistema de transporte público que no están funcionando bien.

No obstante, la Defensoría espera abrir una investigación de oficio con el fin de realizar un análisis más detallado del tema de corredor común y proponer recomendaciones que induzcan a las instituciones reguladoras a utilizar criterios mucho más sólidos desde el punto de vista técnico para fijar las tarifas del transporte público.

## 6. Demanda de pasajeros en el transporte público

De acuerdo con la metodología que actualmente utiliza la Autoridad Reguladora, para fijar las tarifas del transporte público modalidad autobús, la demanda de pasajeros es una de las variables que mayor peso tiene dentro de la estructura de costos de operación

de las empresas, por lo tanto, el volumen de pasajeros que se moviliza en las diferentes rutas debe ser objeto de una adecuada cuantificación.

Si realmente se quiere otorgar tarifas de equilibrio o de servicio al costo como lo establece la Ley 7593 (Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos), es fundamental realizar los esfuerzos necesarios para procurar que los instrumentos de medición o conteo de esta variable, sean sometidos a pruebas de exactitud y confiabilidad. Lo anterior porque un monitoreo inadecuado de la demanda, puede ser la diferencia entre que las personas tengan que pagar tarifas más altas o más bajas a la hora de recibir el servicio.

En razón de lo anterior y debido a las dudas razonables sobre las cifras de demanda reportadas por los operadores del servicio, la Defensoría ha solicitado a la Autoridad Reguladora, en varios procesos de fijación tarifaria, que se realicen estudios de demanda como paso previo a establecer las tarifas. Estas dudas de la Defensoría se confirmaron cuando en setiembre del 2008, el Regulador General de la ARESEP compareció ante la Comisión Especial para conocer y dictaminar el expediente No. 17.132 (Proyecto de ley para reducir el impacto del alza del precio de los combustibles en el transporte público). En esa oportunidad, ante preguntas del Diputado Marvin Rojas Rodríguez, el Regulador indicó lo siguiente:

*“El asunto del número de pasajeros es una de las debilidades más grandes que tenemos no sólo en la ARESEP sino también en el Consejo de Transporte Público, no tenemos una buena medición de eso” (...)* Por supuesto, ahora que suponemos que el número de pasajeros está aumentando, porque la gente se pasa a usar buses en lugar de usar los otros medios, en particular ahora, nos encontramos con que el sistema no funciona bien, incluso hay varias rutas que lo que dicen es que les ha venido disminuyendo el número de pasajeros”.

Estas declaraciones del Regulador General, generaron gran preocupación en el Diputado Marvin Rojas Rodríguez, con lo cual solicitó ayuda a la Defensoría para que hiciéramos estudios de demanda de pasajeros y se compararan con los utilizados por la ARESEP, para calcular las tarifas.

Esta preocupación del diputado Rojas Rodríguez sobre las cifras de demanda que viene utilizando la ARESEP en las fijaciones tarifarias, ha sido igualmente una preocupación permanente de la Defensoría de los Habitantes. Es por ello que esta institución abrió una investigación de oficio para determinar el eventual perjuicio que se pudiera estar causando a las y los



usuarios de este servicio público al utilizar información procedente, fundamentalmente, de los operadores, sin que esta información sea sometida a un proceso de verificación, especialmente de las variables operativas del servicio.

## 7. Cánones en el transporte público

Según lo establece la Ley de Taxis No. 7969, el Consejo de Transporte Público puede financiarse a través de cuatro fuentes de financiamiento. Una de ellas es el cobro anual de un canon por cada actividad regulada. Cabe señalar que este canon es la principal fuente de financiamiento que tiene el Consejo de Transporte Público. No obstante, en los últimos años ha existido cierto malestar por parte de algunos empresarios, principalmente de los que brindan el servicio de transporte de especiales, debido a que estiman que el canon que pagan al Consejo y a cambio, reciben un servicio bastante deficiente.

Por otro lado, ante las reiteradas consultas de esta Defensoría en el sentido de que el Consejo de Transporte Público justifique las razones de su tardanza en atender las demandas de las empresas reguladas, dicho Consejo ha dicho que la razón principal de esta situación es la carencia de recursos. Sin embargo, cuando analizamos sus proyectos de cánones, que como ya dijimos es la principal fuente de financiamiento del Consejo, nos encontramos con que estos le proporcionan a esa entidad los recursos suficientes para cumplir con todas las obligaciones que el ordenamiento jurídico le otorga. Por lo tanto, la Defensoría estima que no existe justificación alguna para que el Consejo no cumpla con sus obligaciones en tiempo y forma.

Además, con el propósito de conocer si el canon está diseñado para cubrir todas las actividades que por ley le corresponde ejecutar al Consejo de Transporte Público, se consultó a la Contraloría General de la República su opinión sobre fórmula de cálculo del canon utilizada por el Consejo de Transporte Público, a lo cual, esta institución indicó que dicho canon está calculado sobre la base del principio de servicio al costo y que como la metodología parte del Plan Operativo Institucional, la planificación se refleja en la propuesta de presupuesto nacional del año respectivo, el cual contiene los recursos económicos para cubrir los bienes y servicios necesarios para cumplir con los requerimientos que establece la Ley No. 7969. Así las cosas, la Defensoría no encuentra justificación para que el Consejo de Transporte Público brinde un servicio tan deficiente a las empresas que regula y a las y los habitantes en general.

Finalmente, haciendo un análisis retrospectivo sobre los diferentes temas que se han abordado en materia de transporte público y los cuales le corresponde liderar y ejecutar al MOPT y al Consejo de Transporte Público, la Defensoría de los Habitantes concluye que el balance de lo que efectivamente han realizado estas instituciones es negativo. Lo anterior, basado en el hecho de que prácticamente se ha avanzado muy poco en materia de modernización del transporte público, ya que después de varios años y muchas promesas todavía no se cuenta con la sectorización ofrecida, ni siquiera han entrado a operar las rutas intersectoriales, entre otras cosas. En ese mismo orden de ideas, tampoco se han visto avances en lo que a calidad del servicio se refiere, a pesar de ser un aspecto que requiere de una atención inmediata, no sólo porque representa uno de los mayores motivos de queja de las y los habitantes, sino porque las deficiencias que se presentan tienen una incidencia directa sobre el adecuado desarrollo del sistema de transporte público.

Lo más lamentable de toda esta problemática, es que la inercia de las instituciones competentes para resolver los problemas que se presentan en el transporte público, tiene un efecto directo sobre el desarrollo económico y social de nuestro país. De ahí que la Defensoría sugiere a las señoras y señores Diputados y al Gobierno, buscar soluciones que empiecen de inmediato, pero con una visión de largo plazo.

## V. Plan de contingencia: restricciones a la circulación vehicular

Como consecuencia de los incrementos sostenidos en el precio internacional del petróleo, con el consiguiente incremento en la factura petrolera de Costa Rica, el Poder Ejecutivo estableció, como medio de mitigar la grave situación del gasto, una serie de medidas a través de la directriz 041-MP-H-MOPT-MINAE, publicada en La Gaceta N° 134, del martes 12 de julio de 2005, la que se dio en llamar “**Plan de Contingencia Consumo Nacional de Combustibles**”, y la directriz N° 042-2005, publicada en La Gaceta N° 137 del viernes 15 de julio de 2005, relativa al cambio de horarios laborales del sector público.

Por ser el sector transporte el principal consumidor de combustibles derivados del petróleo, en especial diesel y gasolina, cuya demanda causa mayor impacto en la factura petrolera; el Poder Ejecutivo buscó medidas para reducir la circulación de vehículos en horas pico, así como a la reducción de las “presas”, que condujeran a un rápido recorte del consumo de esos productos, particularmente el de gasolinas, el cual genera el

mayor volumen y que se asocia directamente con el transporte privado. Las principales medidas adoptadas por el Gobierno consistieron en un escalonamiento de horarios del sector público y restricciones de acceso al casco central de San José en horas pico, mediante la prohibición de acceso a ciertos números de placas cada día.

Con el fin de dar seguimiento al cumplimiento de las acciones implementadas por el Gobierno de la República para hacer efectivo el ahorro de combustible, la Defensoría abrió una investigación de oficio en agosto del año 2005. Al arrancar el proyecto de ahorro de combustibles, la Defensoría solicitó a los entes involucrados, información diversa al respecto, con el fin de contar con parámetros que le permitieran la futura evaluación de los resultados del mismo.

Dentro de los datos a considerar está el ahorro estimado –producto de las dos medidas indicadas anteriormente-. Al respecto, la Dirección Sectorial de Energía del entonces Ministerio del Ambiente y Energía<sup>1</sup>, indicó que el ahorro esperado total en gasolinas sería de un 2.4% en m<sup>3</sup>/año y de un 1.30% en \$/año. Se estimó que en San José entraban 400 mil vehículos diariamente. De acuerdo con el MINAET, el mayor consumo o uso ineficiente de combustibles es producto de las presas y señaló que al reducirlas se podía generar hasta un 30% de ahorro de combustibles (de acuerdo con estudio realizado en el año 80 del siglo pasado).

Es importante señalar que el Gobierno -al momento de implementar el Plan de Contingencia- se comprometió a lo siguiente:

- Hacer una medición y evaluación mensual de las medidas aplicadas a partir de la puesta en marcha del plan para analizar los resultados (responsables MOPT-MINAET).
- La Dirección de Ingeniería de Tránsito, haría recuentos vehiculares, antes y después de iniciado el plan, con el fin de evaluar las medidas adoptadas.

En vista de tales compromisos, en diferentes momentos (2006 a 2008, y 2009), la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Dirección Sectorial de Energía del MINAET y en lo correspondiente, al MOPT, que le remitiera, fuese mensualmente o en otros términos, información diversa, acerca del ahorro alcanzado por mes en términos del consumo de combustible, en litro

<sup>1</sup> Que a partir del 13 de agosto de 2008 pasó a ser el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) por disposición del Art. 1 de la Ley N° 8660 de esa fecha.

y en colones; disminución mensual de la circulación vehicular, etc. En un primer momento no fue posible para la Defensoría contar con información relativa a los resultados del Plan de Contingencia. No obstante, a partir de 2006 y en 2008, fue posible contar con diversos análisis, los cuales fueron otorgando una serie de resultados, valorados en su momento por la Defensoría.

Finalmente, a mediados de marzo de 2009, la Defensoría consideró que debía actualizarse la información relativa a los resultados del Plan de Contingencia, particularmente por haberse ampliado el área de restricción y el horario de prohibición de ingreso a partir del 26 de junio de 2008, lo que evidentemente podía haber provocado cambios en las concentraciones de flujo vehicular.

De la información aportada por las distintas entidades involucradas, la Defensoría ha llegado a las siguientes conclusiones finales, respecto de los beneficios del Plan de Contingencia:

1. La restricción al acceso de vehículos por día y placa a la zona restringida, respecto del descongestionamiento vial, si bien produjo un descenso en la circulación en la zona de acceso restringido del centro de San José, con la consecuente reducción en las demoras; en las radiales sucedió todo lo contrario, ya que al momento de implantar la medida, ya eran vías congestionadas que no tenían capacidad suficiente para absorber el incremento en el tránsito ocasionado por los vehículos que no podían entrar al centro de San José.
2. Con el cambio de horarios de las y los empleados públicos, se diluyó el pico de demanda en la mañana, pero se acrecentó en la tarde.
3. No obstante, la tendencia generalizada en el comportamiento tanto de las demoras como de los picos, es que debe valorarse retornar al punto de partida o sea, al de antes de la implementación del Plan de Contingencia.
4. Aunque en los diferentes informes se presentan inconsistencias en las cifras del ahorro de combustibles, la baja en el consumo específico no es totalmente atribuible al Plan de Contingencia, ya que la reducción del mismo también ha sido producida por el alza de precios internacionales de los combustibles, la inflación y otras variables macroeconómicas, así como al uso más racional de su vehículo por parte de las y los consumidores.
5. La Dirección Sectorial de Energía de ese Ministerio, informó que entre el año 2004 y el 2008 la tasa de variación anual acumulativa del consumo espe-

cífico<sup>2</sup> fue de 6.7%, y del 2007 al 2008 de 5.3%. Sin embargo, el consumo total de gasolinas aumentó en 2007 un 5.31% y en 2008 un 5.2%, con una tasa de variación anual acumulada del 2%, cifra que está lejos del ahorro del 10% pretendido con el Plan.

La Defensoría estima que se dejaron de lado factores importantísimos a la hora de implementar el Plan, como es el caso de la restricción de acceso al centro de San José. Así, lo que se logró en buena medida fue trasladar el problema de un sector a otro.

6. Si bien es cierto que como recomendó el MOPT al CONAVI, deben de realizarse obras menores que amplíen la capacidad de absorción de vehículos en las radiales, la Defensoría considera que también debe trabajarse en obras mayores, que permitan no sólo el descongestionamiento, sino el desarrollo de otras áreas donde pueda trasladarse comercio y oficinas desviando el tránsito del centro de la ciudad.

7. La Defensoría de los Habitantes de la República, luego de analizar los resultados expresados en los informes tanto del MINAE como del MOPT, encuentra que los logros alcanzados por el Plan de Contingencia, particularmente en cuanto a la estrategia de pico y placa, han sido limitados, no lográndose los objetivos perseguidos de economía en el consumo de combustible a través del descongestionamiento vial.

8. Los informes son claros: no ha habido una reducción neta en el consumo de gasolinas de acuerdo con las ventas netas de RECOPE; las estimaciones de consumo del MINAET resultan bastante subjetivas, pues se basan en estimaciones de consumo que parten de un estimado del año 2005 y de un estimado de la flota vehicular- basado en el pago de marchamos en el INS-. Con base en datos de RECOPE el consumo total ha crecido, por lo que evidentemente, no ha habido una reducción real a escala nacional del consumo de combustibles, producto del Plan de Contingencias, particularmente de la restricción. Más bien, lo que ha ocurrido, es un traslado de las áreas de congestión del

centro a los alrededores.

A la luz de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes no encontró ningún justificante para mantener vigente el Plan de Contingencia en cuanto a la restricción de acceso por día y placa, ya que se ha demostrado que no produce ningún beneficio real en cuanto al objetivo propuesto que le dio origen. A lo anterior se le agrega que la Ley General de Tránsito establece en el **ARTÍCULO 38 bis**, reformado en diciembre de 2008, que el Poder Ejecutivo podrá realizar restricciones a la circulación vehicular, por razones de oportunidad, de conveniencia, de interés público, regional o nacional, debidamente fundamentadas, **conforme se establezca reglamentariamente**.

En este punto, para la Defensoría de los Habitantes es fundamental señalar que comparte plenamente con el Poder Ejecutivo, el convencimiento de que el país

requiere de un sistema de medidas de contingencia que permitan enfrentar los ciclos de crisis por escasez o escalada de precios de los combustibles. En ese sentido, la Defensoría considera que el Plan de Contingencia fue un paso sumamente importante que ha coadyuvado a que las y los habitantes tomemos conciencia de que es necesario hacer un uso racional, eficiente y, si se quiere, solidario, de los combustibles. Sin

embargo, la evidencia hasta ahora producida por las mismas entidades encargadas de dar seguimiento a la estrategia del pico y placa, no demuestra que esta tenga efectos directos en la reducción del consumo de combustibles y más bien pareciera que los gastos en que incurre el Estado en materia de señalización y de recurso humano para la vigilancia del cumplimiento de las restricciones, así como la limitación a la libre circulación de las y los habitantes por las carreteras del país, son mayores que los beneficios que el país ha tenido por la aplicación del pico y placa, tal y como están concebidos en la directriz en análisis.

Por lo anterior, la Defensoría recomendó al Poder Ejecutivo, realizar los estudios que demuestren -con las estadísticas pertinentes y los correspondientes estudios económicos y de impacto ambiental-, la conveniencia o no de continuar las restricciones de acceso de vehículos por día y placa al centro de la ciudad de San José, en la forma en que opera actualmente, ya

*“Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes ha recomendado a los responsables del Plan de Contingencia y a la Presidencia de la República, valorar a través de los estudios pertinentes, la eliminación de las restricciones de acceso de vehículos por día y placa al centro de la ciudad, como se encuentra actualmente, ya que es una limitación al derecho constitucional de libre circulación de las y los habitantes de la República, sin un interés público que la justifique y que, además, se implementó por un medio que no es el que la ley permite.”*

*Dirección de Asuntos Económicos, 2009*

<sup>2</sup> Consumo promedio por vehículo.

que la misma no tiene razón de ser en vista de que el objetivo que le dio origen a esta afectación, no se ha logrado.

En el informe emitido, la Defensoría valoró la introducción del servicio de tren en el tramo Pavas-San Pedro y el futuro tren a Heredia, las cuales son medidas acertadas en ese sentido. Pero la Defensoría también considera que el país no verá un verdadero cambio hasta que el transporte público colectivo sea lo suficientemente integrado, seguro, eficiente y accesible, como para que las y los habitantes optemos por guardar el vehículo particular y utilizar el autobús o cualquier otro medio de transporte colectivo. Lamentablemente, son muy pocos los avances que el país ha tenido en esta materia: las rutas intersectoriales han sido una esperanza que mucho ha costado poner en práctica y la muy anunciada sectorización del transporte público, también contemplada en el Plan de Contingencias, parece todavía ser un sueño lejano.

En todo caso, si el país vuelve apostarle a medidas restrictivas de la circulación, la Defensoría considera y así lo recomienda, que sean dictadas de conformidad con el artículo 38 bis de la Ley de Tránsito, tanto en su fórmula jurídica (vía reglamentaria) y más importante aún, con la debida justificación técnica y empírica que las revista del carácter de *convenientes* y *sustentadas en el interés público*, tal y como lo exige la ley.

## VI. Los estudios tarifarios para estiba de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)

De acuerdo con el artículo 29 de la Ley N° 7593, la Autoridad Reguladora debe hacer las fijaciones tarifarias de los servicios públicos en Costa Rica. Como parte de estas fijaciones tarifarias, figuran aquellas aplicadas a servicios brindados en un sector o industria determinada, como es el caso de la estiba, las cuales están contempladas en el artículo 31 de esa ley. En el caso concreto, la Defensoría hizo una investigación como resultado de la denuncia presentada por representantes de empresas estibadoras, quienes indicaron que se les había rechazado una solicitud de fijación tarifaria, aparentemente, en forma arbitraria.

En la evolución de este estudio, la Defensoría logró corroborar que hubo un grave atraso de parte de ARESEP en la tramitación de dicho estudio tarifario, lo cual resulta inaceptable, pues la propia ARESEP en anteriores estudios tarifarios para la industria estibadora, emitió resoluciones, particularmente la N° RRG-2372-2002, del 30 de octubre de 2001, donde estableció un modelo y una metodología concreta para fijar a

futuro las nuevas tarifas en lo que a estiba, desestiba, carga y descarga se refiere.

La Defensoría comprobó que el atraso se debió al hecho de que la ARESEP no acatará las medidas de su propia resolución N° RRG-2372-2002. Por este motivo, cuando de estudios tarifarios en estiba se trate, debe adoptar ARESEP las previsiones necesarias para cumplir satisfactoriamente con los términos perentorios que le fija la ley para resolver los estudios tarifarios; y así lo recomendó la Defensoría en su informe final.

Por otra parte, en estrecha relación con lo acontecido, la Defensoría considera que la reforma al artículo 37 de la Ley N° 7593 introducida mediante la Ley N° 8660 (**Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones**), no hace sino minar el tema de la responsabilidad de la ARESEP, ante eventuales yerros en la tramitación de los diferentes estudios tarifarios y, para corregirlos. Esto por cuanto, en su versión anterior, este artículo sancionaba al Regulador General de los Servicios Públicos por atrasos en la resolución de peticiones. La actual versión del artículo 37 solamente establece responsabilidad para los funcionarios a quienes se les pueda achacar el atraso, quedando el Regulador General exento de responsabilidad. Por ello, la Defensoría le recomendó a la ARESEP solicitar un dictamen jurídico a la Procuraduría General de la República, para que ésta se pronuncie respecto de los alcances de la responsabilidad del jerarca de la ARESEP a la luz del artículo 37 de la Ley N° 7593.

Asimismo, la Defensoría remitió el informe final con recomendaciones al Poder Legislativo, con la recomendación de promover una reforma al citado artículo 37 de la ley de la ARESEP para que sea conteste con los principios del buen gobierno y el jerarca del ente regulador, así como sus colaboradores asuma la responsabilidad que le sea atribuible.

## VII. Superávit del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

En el año 2008, la Defensoría recibió denuncias sobre el superávit desmesurado con que cuenta el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) mientras que, en contraste aparente, la institución no contrata la cantidad necesaria de profesores ni el equipo adecuado para brindar una oferta razonable a las y los habitantes inte-

resados en recibir capacitaciones, ni posee un proceso de admisión ágil.<sup>3</sup>

Durante el curso de la investigación, la Defensoría comprobó que este superávit se ha venido presentando desde el primer año de existencia de la institución. Además, debía sujetarse a un límite en su gasto institucional, instituido por la Autoridad Presupuestaria, vía decreto, desde hacía varios años.

No obstante, esta Defensoría pudo constatar que, a partir de la resolución de la Sala Constitucional N° 13333-06, del 6 de setiembre del 2006, ésta ha reiterado su criterio en el sentido de que los ingresos que percibe el INA, producto del impuesto con destino específico para sus fines legalmente establecidos, no podían ser afectados por disposiciones del Poder Ejecutivo, ni ser objeto de lineamientos individuales, ni de directrices que concretaran una orden. A partir de ahí, el INA puede destinar sin mayores obstáculos, la aplicación de sus recursos al cumplimiento de sus fines, establecidos por ley.

Concluida la investigación, la Defensoría recomendó al INA, a partir de la ejecución presupuestaria para el 2009, lo siguiente:

1. *Presentar informes semestrales a la Defensoría, sobre los avances en la ejecución de su superávit.*
2. *Efectuar estudios periódicos sobre la demanda de carreras en el país el cual, a su vez, defina qué carreras el INA debe ofrecer.*
3. *Determinar una periodicidad razonable con la cual hacer este tipo de estudio para monitorear la oferta y demanda de cursos e informar a esta Defensoría sobre los fundamentos de esa periodicidad.*
4. *Determinar una periodicidad razonable en la revisión del proceso de admisión para volverlo más ágil y eficiente, así como los fundamentos de esta periodicidad.*
5. *Colaborar preferentemente con la Defensoría en lo futuro.*

<sup>3</sup> Por mandato constitucional, artículos 50 y 67 de la Constitución Política, el Estado tiene la obligación de asegurar el bienestar de las personas, por medio del estímulo a la producción y una justa distribución de la riqueza, así como el deber de velar por la capacitación de las y los habitantes. Estas disposiciones fundamentales encuentran su desarrollo en la Ley N° 6868, la cual establece los mecanismos por medio de los cuales el INA puede financiarse para cumplir sus fines, ingresos que, por demás, son de naturaleza parafiscal y pública.

Al momento de emitir el presente informe, se esperaba la reacción del INA ante el informe final emitido por esta Defensoría.

### VIII. Salarios de la Corte Suprema de Justicia

En setiembre de 2008, un representante de la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD,) presentó ante la Defensoría de los Habitantes, una denuncia contra el acuerdo de Corte Plena de fecha 11 de agosto del mismo año, en el cual se aprobó un aumento salarial conocido como “Alta Gerencia”, que representaba un gasto de cuatrocientos cincuenta millones de colones anuales, para los 22 Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y 24 Jefaturas Administrativas, indicando que las y los Magistrados se adjudicaron en calidad propia un aumento desproporcionado, privilegiado, ilegal y antiético, porque no favorecía a todos y todas las trabajadoras del Poder Judicial, sin distinción alguna y conforme a las posibilidades reales y económicas del país.

Dicho aumento empezaba a regir a partir del mes de setiembre del año 2008 y, si bien el lunes 1° de setiembre se suspendió, el mismo quedó en espera de una resolución de la Contraloría General de la República, pero no fue archivado.

Para realizar la investigación correspondiente, la Defensoría, a través de la Dirección de Asuntos Económicos, solicitó a la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia y a algunas direcciones del Poder Judicial, aportar una serie de certificaciones e información. Paralelamente se le solicitó a la Dirección de Control de Gestión de la Defensoría, realizar un análisis desde esa perspectiva sobre el documento elaborado por la Comisión de Relaciones Laborales de la Corte, aportado junto con la denuncia.

La Corte Suprema de Justicia respondió a la Defensoría de los Habitantes de la República mediante tres oficios, para finalmente limitarse a decir que:

*“Se dispuso: Aprobar la propuesta de la Magistrada Pereira, y por ende hacer de conocimiento de la señora Defensora de los Habitantes de la República que todos los aspectos que se señalaron fueron ampliamente discutidos en la sesión en la que esta Corte aprobó el “Estudio para la definición del Estrato Gerencial del Poder Judicial y su correcta ubicación salarial”, y que en los que respecta a la posición de la Comisión de Relaciones Laborales, también consta en la*

*transcripción literal en ese acuerdo, cuyos antecedentes fueron analizados en esa oportunidad y determinaron la aprobación el estudio mencionado. Acuerdo firme.”*

Con base en la respuesta de la Corte, la Defensoría procedió a hacer los análisis pertinentes, cuyas conclusiones se detallan:

#### **Análisis Jurídico<sup>4</sup>**

##### **1.- Sobre los argumentos de la Comisión de Relaciones Laborales:**

*En su informe, dicha Comisión recomendó a la Corte Plena no aprobar el informe para definición del estrato gerencial aprobado por el Consejo de Personal en sesión N° 12-2008; así como devolver los antecedentes del caso al Consejo de Personal para que se realizara un estudio técnico que incluyera a todos los servidores judiciales del Poder Judicial con el fin de revisar toda la estructura salarial según las condiciones de la actualidad económica nacional. También había recomendado que los incrementos a todos los funcionarios judiciales debían ser justos, equitativos y estar a la altura de las responsabilidades y funciones.*

##### **2.- Sobre la competencia de las Juntas de Relaciones Laborales:**

*No obstante, las Juntas de Relaciones Laborales son órganos integrados de manera paritaria y bipartita por representantes patronales y de los trabajadores. En cuanto al carácter de sus resoluciones o acuerdos emitidos, éstas no son vinculantes u obligatorios para la Administración, pues constituyen una recomendación para el órgano superior jerárquico administrativo que ostenta el ejercicio de la potestad administrativa que se esté discutiendo en dicho momento y, al cual, en definitiva le corresponde resolver; pudiendo incluso separarse del criterio de dichas juntas.*

*Así las cosas, en el presente caso, la Corte Plena podía rechazar el criterio emitido por la Comisión de Relaciones Laborales, tal y como finalmente lo hizo, sin que esto constituyera un acto lesivo al ordenamiento jurídico, por cuanto la competencia institucional para aprobar este tipo de aumentos salariales recae, precisamente, en los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.*

<sup>4</sup> El análisis jurídico de la documentación aportada por el denunciante fue realizado por la Dirección de Control de Gestión de la Defensoría de los Habitantes de la República. Su texto completo está contenido en el Informe Final N° 02813-2009-DHR, contenido en la intervención N° 26666-2008-SI.

##### **3.- En cuanto a la regulación interna y la independencia salarial.**

*Bajo las anteriores consideraciones, la Defensoría estima que la aprobación del estrato gerencial en el Poder Judicial por parte de la Corte Plena, no irrespetó la independencia en la administración salarial de los Poderes de la República y el mismo se sujeta al criterio técnico que fue solicitado en su oportunidad por las autoridades superiores del Poder Judicial.*

Con el fin de dar una mayor profundidad al análisis de la respuesta de la Corte Suprema, los documentos respectivos se remitieron al interesado para su revisión. Sin embargo, a pesar de que el informe en cuestión se le remitió y se le dieran 5 días hábiles para emitir sus observaciones, a la fecha no se ha recibido ninguna respuesta, por lo que se infiere que la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD) no tiene comentario alguno al respecto.

Concluida la investigación, la Defensoría arribó a las siguientes conclusiones:

- Los salarios propuestos no parecen ser abusivos, toda vez que están de la media hacia debajo de los salarios para puestos de responsabilidad similar en otras Instituciones Públicas.
- La inconformidad de los funcionarios del Poder Judicial estriba no en el monto de los aumentos, ni en que los mismos se den, sino en el hecho de que no hubo aumento generalizado para todo el Poder Judicial.
- Un 42% de los funcionarios favorecidos con el aumento ya tienen derecho a su jubilación. Varios de ellos ya cumplieron con los requisitos hace bastante tiempo sin que se hayan acogido a su derecho.
- El impacto del aumento propuesto en la capacidad de cobertura del fondo de pensiones del Poder Judicial **no ha sido analizado**. Por lo tanto, se desconoce cómo impactará este aumento el fondo de pensiones.
- Los fondos necesarios para cubrir el aumento propuesto ya estaban incorporados en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República del año 2008 y, por ello, no hubo obstáculo alguno para que empezaran a regir en diciembre de ese año.
- La Corte Suprema no demostró interés en informar a la Defensoría de los Habitantes en detalle y como se le pidió, sobre su criterio con

respecto de cada uno de los puntos o cuestionamientos que se señalan en el oficio dirigido a la Comisión de Relaciones Laborales, respecto del estudio denominado “INFORME PARA LA DEFINICIÓN DEL ESTRATO GERENCIAL EN EL PODER JUDICIAL Y SU CORRECTA UBICACIÓN SALARIAL”. No obstante lo anterior, la Defensoría no encontró nada anormal o ilegal en lo actuado.

Con base en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República recomendó al Dr. Luis Paulino Mora Mora, Presidente de la Corte Suprema de Justicia, lo siguiente:

1. Llevar a cabo un estudio similar al realizado para la clase de Alta Gerencia para los puestos a los cuales no se les ajustó el salario con el fin de determinar si efectivamente deben ajustarse todos o algunos de ellos.
2. Llevar a cabo un estudio de impacto de los aumentos propuestos en la capacidad de cobertura del fondo de pensiones del Poder Judicial y tomar las medidas del caso a fin de evitar que el aumento en cuestión resulte en una afectación de dicho fondo, que derive en el favorecimiento de los funcionarios de Alta Gerencia en detrimento del resto de los funcionarios del Poder Judicial cuando los beneficiarios del aumento se acojan a su derecho a pensión.

Al momento de elaborar el presente informe, se está iniciando el seguimiento de estas recomendaciones.

## IX. El Sistema de Unidades de Desarrollo (UDES)

El año tras anterior, 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.

En este período, en un caso similar, con características particulares, la Defensoría recomendó a la entidad bancaria lo siguiente, en su Informe Final:

1. Respetar las condiciones de la contratación y, por ende, el valor asignado a la propiedad en el primer avalúo realizado por el Ing. (...), por un monto de ₡48.076.600.00 (cuarenta y ocho millones setenta y seis mil seiscientos colones).
2. Valorar la posibilidad de recibir la casa que fue entregada por el señor (...) y su esposa, en dación

de pago a partir del 04 de febrero de 2008, mediante oficio de fecha 16 de enero de 2008, en pago de la deuda y por el saldo a esa fecha, dando por cancelada la operación de crédito hipotecario en cuestión.

3. Suspender cualquier trámite de cobro judicial hasta tanto no se valoren las recomendaciones esgrimidas por la Defensoría de los Habitantes en el presente caso.

Asimismo, en la remisión del recurso de reconsideración presentado en tiempo por la institución bancaria, la Defensoría reiteró su posición en los siguientes términos:

*“(...) En consecuencia, esta Defensoría reitera el hecho de que el (...) no previó el comportamiento de las UDs, debiendo haberlo anticipadamente y no como en el caso concreto, en el cual, hasta que estuvo colocado el producto en el mercado, la Unidad de Riesgo del (...) alertó sobre las exposiciones que estaba asumiendo esa misma entidad por la formalización de este tipo de créditos. Para la Defensoría tampoco hay evidencia de que al habitante (...) se le explicaran las consecuencias de este tipo de créditos, en los términos expuestos en la perspectiva del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (...)*

*“(...) En otras palabras, los contratos bancarios en su gran generalidad son contratos de adhesión y están regulados por el Derecho Privado. El contrato celebrado entre el señor (...) y (...) no es, por tanto, una excepción. (...) De ahí que el derecho a la información del habitante adquiere en estas circunstancias aún mayor y particular relevancia, (...), pues siendo un contrato cuyas cláusulas son preestablecidas, como parte débil en la contratación, el cliente debía estar perfectamente informado acerca de sus alcances, para no resultar perjudicado, máxime si el habitante no es experto o profesional en el campo de las finanzas.*

*“(...) Dado que la labor de uno y otro se refiere a alcances y aspectos distintos, no se puede sostener que la explicación acerca del comportamiento de las Uds correspondía al ámbito de responsabilidad del notario público. Cuando este último profesional entra en escena es, precisamente, porque las explicaciones técnicas que sirvieron de sustento para la decisión de la persona usuaria ya fueron*

*dadas a satisfacción y la decisión del consumidor, en consecuencia, adoptada. El notario público simplemente adecua la voluntad de las partes al instrumento notarial pertinente, de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente y apercibe a los contratantes sobre las consecuencias LEGALES –no financieras- de dicho acto. (...)*”

Resuelto el recurso, la Defensoría continuó con el seguimiento a sus recomendaciones, las cuales fueron cumplidas en su totalidad por parte de la entidad bancaria, a entera satisfacción del habitante afectado.

## X. Conclusión

El siglo XXI, es concebido por muchos estudiosos, como el siglo de la revolución de las comunicaciones y de la información; lo cual se asume como consecuencia del mundo globalizado. La humanidad, entonces, es testigo de importantes cambios de carácter cuantitativo y esencialmente cualitativo, que están desafiando los paradigmas del pasado para insertar nuevas fórmulas económicas y sociales acordes con la “post modernidad”. Hoy, por ejemplo, comprendemos que la pseudo verdad respecto de la falta de alimentos, no era un asunto sencillo ni mucho menos básico, sino de enorme complejidad que se trata en esencia –parafraseando a Amartya Sen - en una enorme incapacidad para distribuirlos con equidad a quienes los necesitan y que mueren a diario de hambre y de enfermedades prevenibles y asociadas con la desnutrición. Pero los procesos de cambio son aún mayores en otros campos; uno de ellos es que dentro de la instrumentalización errónea o mala utilización de la globalización se generan consecuencias tecnológicas de un alcance abrumador que tampoco podríamos ignorar.

Sin ninguna duda, los cambios en los procesos tecnológicos y de comunicación han provocado serias transformaciones en la estructura tradicional del Estado, que conocemos desde la Modernidad. De tal forma, el entorno global ha cambiado y eso implica de inmediato que las habilidades de cara al mismo deben también transformarse para poder seguir adelante.

Paradójicamente, después de décadas de aceptar el dogma de que el Estado debe alejarse de la economía y que las fuerzas del mercado serían capaces por sí solas de alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo social, hoy tenemos la comprobación empírica de que crecer económicamente no es sinónimo de desarrollo humano, de inversión social y de calidad de vida para las grandes mayorías. Por el contrario, ahora

que existe riqueza económica a gran escala, esta se concentra en muy pocas manos y ello ha provocado la mayor desigualdad, pobreza y exclusión que la humanidad ha conocido en toda su historia.

Otro tanto sucede con los derechos humanos, la globalización se ha encargado de extender y universalizar su doctrina; sin embargo, su realización plena y su cumplimiento efectivo, son ideales a los que si bien no renunciamos, exigen más que nunca trabajo cotidiano y cumplimiento de metas de difícil alcance y por las cuales el Estado tiene el deber de velar. Ciertamente, la responsabilidad esencial del Estado es garantizar la satisfacción mínima universal de los derechos humanos y para ello, debe actuar en donde advierta las mayores necesidades. Esto implica que la intervención pública debe ampliar y mejorar su acción e incidencia en los aspectos sociales donde se concentra la necesidad y se diluye la distribución.

Tal es el caso del Estado costarricense, el cual debe enfrentar hoy más que antes, problemas de vivienda, salud, alimentación, trabajo, educación y muchos otros, que se encuentran en consonancia directa con la seguridad humana y de ahí con los derechos humanos, que deben ser abordados de una forma integral. En nuestro caso, constatamos que la preocupación de las familias se refleja en las solicitudes de intervención que en el presente período y en general en los últimos años, las y los habitantes le hacen a la Defensoría en materia de costo de vida, precios de la electricidad, combustibles, transportes y otros. Es por ello, que hoy se nos exige, como institución nacional de derechos humanos, una intervención sólida y efectiva, acorde con las exigencias de los paradigmas sociales que dichosamente, ya comienzan a consolidarse.

Para la Dirección de Asuntos Económicos, esta exigencia de las y los habitantes representa un gran estímulo y un respaldo cruciales para nuestra gestión. Pero a la vez nos demanda una relectura (que ya iniciamos con celeridad y responsabilidad) sobre los procesos y las formas de abordaje e inserción, para poder adaptarnos de una forma apropiada y con visión de derechos humanos a las complejidades que nos impone a diario el mundo globalizado. Las cosas han cambiado a una velocidad, hace unos años impensable y por ello, hemos asumido en aras de la actualidad y la modernización, nuevas formas e ideas para continuar de una forma fresca y apegada a las nuevas realidades, la defensa de los derechos humanos de las y los habitantes.

En este contexto, una de las expectativas futuras y positivas, sería la de contar eventualmente con mayores recursos tecnológicos y humanos. Los primeros resultan básicos e impostergables si se quiere pensar



en una atención eficiente en un mundo totalmente tecnológico e interconectado. En cuanto a los segundos, vale decir que somos conscientes de que el abordaje de los temas que convocan nuestro trabajo, no se resume en un asunto de mayor personal como garantía de eficiencia; eso sería una visión reduccionista, pues resulta lógico que no existe una causalidad inmediata ni absoluta entre las variables de personal y eficiencia; sin embargo, por la complejidad de nuestro trabajo, sí se trata de una variable de inversión que queremos contemplar en el futuro cercano y que redundaría en una labor unida a otros procesos –claro está- más completa de cara a las y los habitantes.

Finalmente, rescatamos que los resultados de la gestión realizada por la Dirección de Asuntos Económicos en el presente período y los anteriores, demuestran que desde la Defensoría de los Habitantes, mucho podemos hacer para tratar de minimizar el deterioro del disfrute de los derechos humanos de todos las y los habitantes en la actual coyuntura y para ello, seguiremos asumiendo nuestra labor con empeño y compromiso, como una parte fundamental dentro del engranaje de la defensa de los derechos humanos en nuestro país.

## Dirección de Niñez y Adolescencia

### Ámbito de competencia de la Dirección de Niñez y Adolescencia

La Dirección de Niñez y Adolescencia tiene por mandato institucional velar porque el funcionamiento del sector público garantice los derechos de los niños, niñas y adolescentes, lo que se une a la designación de la Defensoría de los Habitantes como vigilante de las disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, a partir de la promulgación de este importante cuerpo normativo.

Conscientes de la relevancia que reviste dicho mandato, es que además de la atención cotidiana de cada caso particular, la Dirección ha extendido su labor mediante acciones de carácter general y estructural que redundan en beneficios para esta población. En este sentido se han fortalecido funciones como la de la secretaría técnica del Foro de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, donde se destaca en los últimos dos años la decidida participación y el compromiso de las entidades gubernamentales y no gubernamentales que lo integran.

De igual manera, otro tema que es motivo de gran satisfacción institucional para el período que corre este Informe, es la aprobación de la Ley del Derecho a la Disciplina sin Castigo Físico, Ley N° 8654 del 1° de setiembre de 2008, iniciativa que fue planteada por la Defensoría de los Habitantes ante el resabio que aún contenía el sistema jurídico costarricense, al permitir el uso del castigo corporal así como los tratos crueles y humillantes como forma de educación y disciplina de los niños, niñas y adolescentes. Luego de más de cinco años de debate en la Asamblea Legislativa y con el apoyo de instancias como PANIAMOR, Save the Children, PANI y UNICEF, se alcanzó este histórico

logro, el cual deberá verse reflejado en un cambio de cultura y en la formación de nuevos patrones de crianza, basados en el respeto a la dignidad de la persona menor de edad.

Reviste particular importancia mencionar la labor de defensa y protección que la Dirección ha realizado en materia de protección especial a las personas menores de edad pertenecientes al grupo étnico Ngöbe. Las condiciones mediante las que estas personas se trasladan al país, en compañía de sus familiares con el propósito de realizar la recolecta de café, los coloca en una evidente situación de vulnerabilidad. Como se verá más adelante, los derechos a la identidad, la salud y educación de esta población, por mencionar algunos, se han visto seriamente violentados, razón por la que se han identificado como un grupo de atención particular durante este período.

Asimismo, como se ha indicado en informes anteriores, la Dirección de Niñez y Adolescencia, como la instancia especializada de la Defensoría de los Habitantes en materia de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes del país, asume esta labor por medio de cuatro ejes de acción:

- Recepción, procesamiento y resolución de consultas, denuncias y quejas, entendidas como solicitudes de intervención.
- Promoción, capacitación y difusión de los derechos e intereses de la niñez y la adolescencia.
- Seguimiento, revisión y reformulación de la legislación, normas y procedimientos institucionales en la materia.
- Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la protección,

aplicación y exigibilidad de los derechos de esta población.

Mediante este marco de atención, es que durante el período 2008, se registraron 175 solicitudes de intervención, las cuales fueron atendidas en el 100% de los casos. En el abordaje de estos asuntos, se privilegian las acciones e intervenciones inmediatas, en procura de una respuesta oportuna y efectiva.

Se reitera, como en años anteriores, que las denuncias más recurrentes corresponden a las actuaciones del Ministerio de Educación Pública, en atención a quejas vinculadas con el desarrollo integral y crecimiento intelectual de los niños, niñas y adolescentes, las cuales corresponden a un 60% de los asuntos atendidos. Durante este año una de las demandas más recurrentes en este ámbito corresponden a las quejas recibidas en relación con las solicitudes y subsidios provenientes del programa AVANCEMOS, razón por la cual en este informe se dedica un apartado especial. Por otra parte, el 26% de los casos recibidos corresponden a actuaciones u omisiones del PANI, particularmente en lo que atañe a los procesos administrativos de protección especial y los demás asuntos conocidos se dividen entre otras instituciones públicas relacionadas con la protección de los derechos de la niñez y adolescencia (14%).

## Violaciones recurrentes de los Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia

### I. Sobre el Derecho a la Educación.

La Dirección de Niñez y Adolescencia recibe una serie de consultas y quejas en forma recurrente relacionadas con la garantía y efectividad del Derecho a la Educación que refieren a situaciones como:

- Afectación a la calidad de la educación en igualdad de oportunidades, sea por que no se imparten algunas de las materias del currículo, no se cuenta con personal docente o este no es nombrado a tiempo.
- Falta de inspección del MEP a centros educativos privados.
- Afectación a la permanencia en el centro educativo debido a acciones u omisiones de las autoridades del centro educativo o del mismo Ministerio de Educación, v.gr., falta de seguimiento a las deserciones escolares.

- Denegatoria, o retraso de subsidios como el programa AVANCEMOS y de las becas que otorga el FONABE
- - Cierre arbitrario o falta de recursos para centros educativos, en aquellos casos en que no se toman las previsiones adecuadas para no afectar a la comunidad educativa ante el cierre del centro educativo o cierre de códigos.
- - Denuncias relacionadas con la inadecuada o carente infraestructura de las instituciones educativas, falta de recursos y materiales escolares.
- - Negación u obstaculización de matrícula en centros educativos, particularmente quejas presentadas por personas extranjeras a las que se les niega la matrícula por falta de requisitos, documentos o situación migratoria irregular;
- - Cobros de cuotas "voluntarias" que condicionan el acceso a la matrícula en centros educativos.
- - Violación al debido proceso en la aplicación de medidas disciplinarias o en materia de evaluación de los aprendizajes.
- - Irregularidades administrativas en los centros educativos, por parte de personal docente, administrativo, Junta de Educación entre otros, que tienen que ver con malversación de fondos, uso inadecuado de recursos y materiales de la institución, acciones u omisiones en la gestión de docentes y directores. En muchas oportunidades estos casos incluyen las llamadas "situaciones conflictivas" que han llevado a las personas denunciantes, incluyendo el estudiantado, a adoptar vías de hecho como el cierre del centro educativo, para hacer escuchar su reclamo.
- - Restringir, impedir o excluir del derecho a la educación a personas con alguna discapacidad o capacidades especiales, así como por su identidad cultural: Se reciben quejas por la falta o inadecuada aplicación de adecuaciones curriculares que van desde barreras para el acceso a servicios como al adopción de adecuaciones no significativas y significativas.

En la atención de todos estos casos, la Dirección de Niñez y Adolescencia desarrolla distintas formas de intervención en el abordaje de las denuncias, quejas o investigaciones de oficio que realiza. Además del envío de solicitudes de informe a las y los funcionarios responsables, se utilizan otros mecanismos que pretenden agilizar las gestiones y obtener un mayor

conocimiento y criterio de la situación denunciada, entre ellos los siguientes: 1. Visitas e inspecciones a las instituciones, dependencias de los ministerios o lugar de los hechos. 2. Conversaciones telefónicas, reuniones y citaciones a funcionarios y funcionarias encargados de tramitar o resolver las denuncias. 3. Asesoría y emisión de criterios técnicos para la resolución de casos, tanto a las y los habitantes como a las y los funcionarios. 4. Participación en procesos de mediación entre las partes involucradas. 5. Participación en procesos de inducción o capacitación en temas relacionados con las denuncias, entre otros.

A continuación se analizan algunos casos o temas que, durante este período, han sido de particular relevancia:

### Monitoreo al Plan para el Aprovechamiento de los 200 días propuesto por el MEP

El Derecho a la Educación y su efectiva garantía a todos los niños, niñas y adolescentes del país, incluyendo la calidad, ha sido siempre un tema prioritario en la agenda de la Defensoría de los Habitantes. En este sentido, en sus informes anuales así como en el abordaje de casos particulares, se ha venido refiriendo con preocupación a los diversos problemas particulares, coyunturales y estructurales que enfrenta el sistema educativo del país, especialmente público y se han realizado una serie de señalamientos que permitan garantizar a la niñez y la adolescencia no sólo los principios constitucionales de gratuidad y obligatoriedad de la educación, sino también una educación de calidad en igualdad de oportunidades para todos y todas.

Entre los diversos aspectos que se han venido analizando a lo largo de estos 15 años, se encuentra el relacionado con la duración efectiva del curso lectivo. Luego de distintas acciones llevadas a cabo por la Defensoría de los Habitantes y de las resoluciones de la Sala Constitucional<sup>1</sup>, el Ministerio de Educación Pública (MEP) ha cumplido con el establecimiento de un calendario escolar de 200 días de clase, pero resulta claro que la mera definición del período del curso, no constituye *per se* una garantía plena de cumplimiento de su propósito y del efectivo aprovechamiento del estudiantado de tiempo escolar en función de una educación de calidad.

La Defensoría ha sido clara en señalar que un curso lectivo ampliado de 200 días es insuficiente, por sí

solo, para garantizar una educación de calidad. Es preciso adoptar conjuntamente otras medidas sustantivas para mejorar y enriquecer la currícula, la infraestructura, los recursos y, sobre todo, desarrollar una formación integral que permita no solo el desarrollo académico, sino también el moral, social y espiritual.

Este tema ha generado, en diversos momentos, distintas discusiones y cuestionamientos, en el tanto, no se ha tenido claro, por parte de las distintas administraciones la forma de asegurar dicho propósito. Por esta razón al inicio de la presente Administración, para la Defensoría de los Habitantes fue de especial interés conocer la temprana propuesta formulada por el Ministro de Educación, para dar inicio de manera inmediata en el año 2006.

Es por ello que, programas como el de Ética, Estética y Ciudadanía, promovido por la actual Administración, se recibió con gran expectativa, en el tanto se trataba, en forma consciente y deliberada, de complementar el curriculum académico con elementos integrales de formación humanista; esenciales para el desarrollo pleno del individuo.

El Ministro de Educación Pública propuso en el año 2006, el plan llamado **“Hacia un mejor aprovechamiento de los 200 días lectivos”**. En la exposición de motivos, el MEP señala que Costa Rica necesita y merece una educación de calidad para todas y todos los estudiantes, objetivo que impulsó la ampliación desde 1998, del curso lectivo a 200 días, pero que no ha sido suficiente, pues dos terceras partes de la juventud ni siquiera llegan a completar la educación secundaria. Señala que la única forma de elevar la cobertura de la educación es elevando su calidad y su relevancia y que, en ese sentido, el plan pretende aprovechar las últimas semanas del curso lectivo que generalmente se desperdician. Para ello proponen la realización de un conjunto de actividades dirigidas a elevar tanto la calidad del proceso educativo como su atractivo y pertinencia. Actividades que se dividen en tres grandes áreas: recuperación de aquellos estudiantes que aplazaron alguna materia; capacitación del cuerpo docente; y talleres y ferias artísticas, científicas, cívicas y deportivas.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes consideró pertinente llevar adelante una investigación con el propósito de monitorear la efectividad del Plan propuesto en el año 2006 para el mejor aprovechamiento de los 200 días, particularmente, desde los propios centros educativos y su experiencia, considerando, en forma particular, las opiniones y observaciones de los

<sup>1</sup> Entre ellas cabe citar la Resolución N° 11515-02 de las 8:52 horas del 6 de diciembre de 2002.

distintos actores del proceso, en especial, de los y las estudiantes.<sup>2</sup>

Para ello se le solicitó al MEP, en noviembre de 2006 informar del contenido de la propuesta, los lineamientos y directrices dirigidas a los centros educativos, instancias encargadas de velar por su cumplimiento, los mecanismos mediante los cuales se informó a las y los estudiantes, padres y madres de familia de las actividades a realizar. Luego de recibida la información y como parte del proceso de monitoreo, durante los años 2006, 2007 y 2008 la sede central y las Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes realizaron visitas a distintos centros educativos del país de primaria y secundaria para corroborar la efectividad de la aplicación del plan de los 200 días y aplicar un instrumento de valoración de la puesta en ejecución del Plan.

En el año 2008, particularmente, se visitaron durante las dos semanas de aplicación del Plan 200, dieciséis escuelas y ocho colegios ubicados en las regiones de Pérez Zeledón, Golfito, Liberia, Corredores, Limón, Sardinal, Alajuela y San José, en las que se aplicó el instrumento de evaluación para la recopilar las percepciones de los distintos actores involucrados en el proceso: estudiantes, personal docente y administrativo, padres y madres de familia.

### Principales hallazgos y consideraciones en relación con la ejecución del Plan 200 días:

Se considera que el Plan 200 ha venido a fomentar un aprovechamiento más ordenado de las últimas semanas del curso lectivo, pero luego del monitoreo llevado a cabo se debe señalar que se ponen de manifiesto una serie de factores que no permiten obtener los resultados esperados, teniendo siempre como referente el propósito final de la propuesta, sea coadyuvar al mejoramiento de la calidad de la educación y con ella al desarrollo de las potencialidades de los niños, niñas y adolescentes en forma integral aprovechando su estancia en el centro educativo.

Si bien se rescata que el plan tiene una serie de aspectos positivos, como la posibilidad de preparar a las y los estudiantes que quedan aplazados, capacitar a las y los docentes, y desarrollar en el estudiantado aptitudes artísticas, culturales, científicas y deportivas, se presentan una serie de elementos que inciden en

que sus resultados no sean los esperados. Entre estas debilidades se mencionan en cuanto a:

#### a. Oferta

Si bien existen actividades divididas en tres grandes áreas (recuperación de aplazados, capacitación docente y actividades artísticas, cívicas, deportivas y científicas) se presentan dificultades para su adecuada realización. Entre ellas:

- No todos y todas las y los estudiantes aplazados en alguna materia pueden recibir clases de recuperación debido a que algunos/as docentes, asisten a capacitación, o están organizando talleres. Esta situación se presentó con mayor frecuencia en secundaria.
- Se presentaron quejas en cuanto a los procesos de capacitación y desarrollo profesional dirigido a las y los docentes. Entre ellas, poca variedad de temas para capacitarse; cantidad reducida de profesores que pueden asistir; algunas instituciones no tenían información de posibles capacitaciones.
- Limitaciones para organizar talleres y actividades artísticas, científicas, cívicas u deportivas. Se menciona la falta de recursos económicos para llevar a cabo talleres, recursos e infraestructura, y la baja asistencia a las actividades.
- Algunos/as estudiantes mencionan que no se les tomó en cuenta su opinión para la elaboración del plan y poder contar con actividades atractivas, así como para participar en su organización.
- Los y las estudiantes consideran que la oferta que se les ofrece durante esos días es limitada.

#### b. Asistencia

Un número significativo de estudiantes no asiste a clases, durante la implementación del Plan 200. De la información obtenida se destacan las siguientes razones:

- A pesar de que se indique que la asistencia es obligatoria, en la práctica no es así; las calificaciones y promedios ya están asignados, por lo que no existe un mecanismo para evaluar o conminar a la asistencia durante esos días.

<sup>2</sup> Defensoría de los Habitantes, Expediente N° 557 -2007 SI, Informe Final con Recomendaciones oficio N° 05195-2009 de fecha 29 de mayo de 2009

- Algunos padres de familia que no envían a sus hijos e hijas consideran que van a perder el tiempo.
- Argumentan que se solicita dinero o materiales para participar en los talleres por lo que deciden no enviarlos.
- Algunos estudiantes viajan en autobús, prefieren ahorrarse los pasajes y el costo de las meriendas.
- Los horarios en que deben presentarse varían día con día, en algunos casos son por períodos tan cortos y variados que consideran que no vale la pena enviarlos.
- Particularmente en el nivel de secundaria las y los estudiantes se ausentan para trabajar y tener dinero para ayudar a sus familias en navidad y año nuevo.

### c. Comunicación

- La información que se le brinda a los padres y madres de familia es muy general, por lo que aducen desconocer lo que sus hijos e hijas van a hacer a la escuela.
- No hay uniformidad en la forma de avisar a las madres y los padres del plan. En algunas instituciones se manda una circular, en otras se hace reunión y en otras no consta que se brindara información.
- Estudiantes conocen de las actividades una vez iniciado el período de aplicación del plan, algunos mencionan que no se les tomó en cuenta para proponer u organizar actividades que les gustaría se incluyeran.

### d. Organización

- Las y los docentes se quejan de que tienen que llevar a cabo simultáneamente con las actividades del plan 200, otro tipo de actividades de orden administrativo como la matrícula del curso lectivo siguiente, elaboración y entrega de distintos y variados documentos de cierre de curso entre ellas, estadísticas, fórmulas 14, notas de calificación durante ese tiempo, lo que les dificulta entregarse de lleno a llevar a cabo las actividades del plan 200.
- Se evidencia una falta significativa de credibilidad en los beneficios del Plan, por parte de Directores, docentes, padres de familia y estu-

diantes. De mantenerse este Plan, uno de los objetivos del Ministerio de Educación es analizar las razones que dan origen a esta situación, así como trabajar para que las partes involucradas en el proceso valoren y asuman su importancia como parte integrante del curriculum.

- Cada institución plantea su propio plan, aspecto que se considera importante para que se tomen en cuenta las necesidades y recursos con los que cuenta cada centro, pero también permite que se noten diferencias importantes entre los resultados que obtiene un centro de otro.
- Se evidencia que otras actividades interfieren en que el plan se lleve a cabo tal y como se planeo, por ejemplo el proceso de matrícula y la aplicación de exámenes de aplazados.
- No se evidencia la armonización del Plan 200 con el resto de la oferta educativa (curriculum académico), lo que sugiere que se trata de un anexo o actividad complementaria no obligatoria. Esto reduce su importancia y la apropiación que los distintos actores del proceso tienen de éste.
- El apoyo presupuestario para la realización de las actividades es escaso, señalándose reiteradamente que depende especialmente del aporte de los padres y madres. En este aspecto, se estima que según el interés y la proactividad con que cada centro educativo asume el Plan 200, distintas son las alternativas que se adoptan para solventar las necesidades para la ejecución de las actividades, lo cual incide en los resultados obtenidos. Sin embargo, se observa con preocupación el requerimiento, fundamentalmente de los docentes, de contar con recursos presupuestarios dispuestos especialmente para este propósito como condición para el cumplimiento del Plan. No se manifestó la existencia de un rubro presupuestario para este fin, por lo que es claro que cada centro educativo contará con diferentes posibilidades materiales para la efectiva ejecución de sus actividades.

Es clara la intención del Ministerio de Educación Pública de proponer nuevas formas de aprovechamiento efectivo de los 200 días del curso lectivo; no obstante, es evidente en los 11 años en que éste ha sido calendarizado de esta forma, no se ha logrado establecer de manera efectiva un programa escolar y una oferta educativa adecuada a este número de días efectivos de lección. El programa de estudios actual deja en descubierto las últimas semanas de clase, sin una previsión debida y deliberadamente enlazada con la labor que se ha venido realizando durante el año escolar.

Este aspecto claramente se observa en la dificultad para planificar las actividades, que corresponden al proceso de recuperación, capacitación y desarrollo de actividades formativas diversas, previsto para las últimas semanas. La baja asistencia, la percepción de que no hay obligación de acudir al centro educativo porque ya terminaron las clases y ya se sabe quien aprobó o no el curso, la realización por parte del personal docente y administrativo de otras actividades propias del cierre del período, entre otras, son situaciones que evidencian la desarticulación de las últimas semanas de clase con el resto de la programación del año.

Una de los justificantes que más se argumenta por parte de personal docente y administrativo es que, en la práctica, el curso lectivo finaliza en noviembre, debido a que los exámenes y las calificaciones, así como la entrega de estadísticas y fórmulas 14, deben estar listas finalizando ese mes, por lo que posteriormente a esa fecha no tienen, a parte de la motivación que se realiza con las y los estudiantes, un mecanismo que les permita hacer efectiva la asistencia.

Por otra parte, se cuestiona la razón por la que no se utiliza ese tiempo, para abarcar completamente el plan de estudios. Una queja reiterada de las y los docentes es que no tienen tiempo para hacer actividades lúdicas y creativas para que el estudiantado incorpore los conceptos aprendidos de una mejor manera. Una revisión a los programas de estudios permite ver que no existe ningún inconveniente para que el docente pueda extender su planeamiento hasta finalizar el curso y desarrollar durante todo el año actividades que promuevan el arte, las ciencias, la cívica y la formación espiritual y en valores. Sin embargo, el calendario en cuanto a fechas de actividades y exámenes no lo facilita.

En este sentido, debe darse una armonización entre el desarrollo del programa de estudios y estas actividades formativas, de manera que toda la propuesta escolar sea integral e integrada y no se visualice como dos momentos separados, sin sentido de inclusión y pertinencia uno del otro. La discusión en relación con

la extensión del curso lectivo y el mejor aprovechamiento del tiempo que las niñas, niños y adolescentes permanecen en las aulas debe ser un tema de permanente análisis y valoración.

Por otra parte, del monitoreo realizado se destaca el reclamo de los y las estudiantes en relación con la escasa participación que tienen en la formulación del plan institucional que debe presentarse por parte de cada centro educativo ante las direcciones regionales, así como en su puesta en ejecución –lo cual se confirma con su escaso involucramiento al punto de la inasistencia total-.

En propuestas como la del Plan 200, la participación plena de los y las estudiantes resulta un elemento fundamental, por lo que deben asegurarse los mecanismos y espacios necesarios y debidamente legitimados para su participación efectiva, que coadyuve en la elaboración y cumplimiento de la propuesta y el mejor aprovechamiento de este tiempo conforme con los intereses, necesidades, e ideas que ellos y ellas planteen.

En este aspecto debe promoverse la cooperación y relación interinstitucional, tanto con otros centros educativos de la comunidad como con organizaciones e instituciones de ésta, de modo que se optimicen los esfuerzos, se aúnen recursos y se brinde una proyección social y comunitaria que refuerce el propósito de la formación integral y el desarrollo de las potencialidades de los y las estudiantes.

La Defensoría de los Habitantes reconoce que son muchos los desafíos y dificultades que deben enfrentarse para poder garantizar en forma plena una educación de calidad, que considere, entre otros, el efectivo aprovechamiento del tiempo del curso lectivo, establecido en un calendario escolar de 200 días, ello dadas las debilidades estructurales del sistema durante muchos años. No obstante, es evidente que la claridad de metas y la definición de políticas públicas en relación con acciones tendientes a revertir estas debilidades, son condiciones esenciales para alcanzar una educación de alta calidad a la que tienen derecho los niños, niñas y adolescentes del país.

En este sentido, debe recordarse la obligación del Estado de adoptar y ejecutar todas las medidas necesarias para dar efectividad a los derechos de esta población, que en el caso del derecho a la educación, supone la inversión del máximo de los recursos con los que se disponga, en procura de garantizar un avance progresivo y sostenible de estos esfuerzos. No podrá adoptarse ninguna medida que por acción, omisión o resultado resulte regresiva de tal propósito, sin que

ello no signifique una violación a los derechos humanos de la infancia y la adolescencia.

Propuestas como el Plan 200, deben ser fortalecidas, ampliadas y mejoradas de manera continua para que coadyuven a este propósito. Preocupa a la Defensoría de los Habitantes que dicho Plan corra la misma suerte que otras iniciativas que se han dado en administraciones anteriores en procura del cumplimiento del calendario escolar de 200 días, una vez que termina un período gubernamental.

En este sentido, es fundamental llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la ejecución del plan, tomando en consideración en forma directa a los y las estudiantes y demás actores del proceso, adoptar las medidas correctivas pertinentes que pudieren ser aplicadas para el presente curso lectivo, considerando la oportunidad del momento, así como establecer la armonización del programa de estudios con este plan, de forma que se integren adecuadamente sus contenidos.

El por ello, que la Defensoría de los Habitantes de las Habitantes de de la República recomendó al Ministerio de Educación:

1. Llevar a cabo una evaluación integral y participativa del Plan 200, que le permita al MEP, identificar los aspectos que necesitan ser corregidos y mejorados e informar posteriormente de los resultados obtenidos y acciones que se adoptarán para el mejor aprovechamiento del Plan, en especial, las que se adopten para el presente curso lectivo.
2. Tomar las medidas necesarias para informar y motivar a los padres y madres de familia así como a las y los estudiantes, de las ventajas y beneficios del Plan 200, así como incluirlos en su planificación, ejecución y evaluación.
3. Implementar medidas para que la asistencia de las y los estudiantes a clases durante esos días sea constante.
4. Planificar y presupuestar recursos que le permita a las instituciones educativas contar con los requerimientos y materiales para llevar a cabo los talleres y actividades planificadas. Promover la cooperación interinstitucional.

5. Desarrollar las acciones necesarias para garantizar un programa de estudios integral adaptado a un calendario escolar de 200 días, de forma que se aproveche efectivamente el tiempo escolar, se incorporen todas aquellas actividades de formación académica, artística, cultural, ética, deportiva y humanista que aseguren un currículum de calidad para los niños, niñas y adolescentes.
6. Planificar la capacitación docente, de manera que armonice con el desarrollo del curso lectivo y las actividades que se pretenden además de las materias académicas específicas.

Los resultados del monitoreo y las recomendaciones emitidas al respecto, fueron comunicadas recientemente al, Ministro de Educación Pública, encontrándose, al momento de emisión de este Informe, pendiente de emisión el informe de cumplimiento por parte de dicho Ministerio.

### AVANCEMOS: ¿un logro equitativo y sostenible?

En relación con el tema del acceso y permanencia en el sistema educativo, la Defensoría se ha referido en sus informes al desarrollar los temas de cobertura, exclusión, reprobación y repitencia, así como ha reiterado la preocupación por el aumento anual de los porcentajes de deserción en los niveles de secundaria, evidenciándose que el sistema tiene serias dificultades para retener a sus estudiantes, y por adolecer de políticas educativas y públicas tendientes a contrarrestar y mitigar este problema, así como evitar las consecuencias que esta situación conlleva para la población de niños, niñas y adolescentes.

En el informe 2006- 2007, la Defensoría de los Habitantes en relación con este tema, señaló lo siguiente:

*“...Se ha logrado disminuir la expulsión (no deserción) en los niveles de preescolar y primaria, pasando el ciclo de transición en el 2001 de 4,6% a un 3,6% en el 2005, primer y segundo ciclo de 4,5% en el 2001 a 3,5% en el 2005. No obstante, el tercer ciclo y educación diversificada se ha mantenido prácticamente igual pasando de 12,4% en 2001 a 12,5% en 2005. Del porcentaje absoluto, llama la atención que el sistema educativo expulsó a 20.900 niños y niñas en*



*primaria y a 30.623 adolescentes en secundaria durante el 2003. Estas cifras han ido en aumento, sobre todo en secundaria donde en el 2005 se expulsó a 40.842 jóvenes del sistema. Asimismo, durante el 2003, “apenas el 29,1 % de las personas menores de edad que ingresaron a primaria once años antes, logró completar la secundaria”, así lo indica en el 10° Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Programa Estado de la Nación. Capítulo 2 Equidad e Integración Social...”<sup>3</sup>*

Asimismo se puso de manifiesto que la educación secundaria se encuentra atravesando por graves problemas de repetición, exclusión, altas tasas de expulsión, e inequidades geográficas y sociales, y dificultades para retener a esta población. En este sentido recomendó al Ministerio de Educación Pública, 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. 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 accesibilidad, la adaptabilidad, la adecuación y accequibilidad para el disfrute pleno del derecho fundamental a la educación.

Es por ello, que luego del anuncio de la actual administración gubernamental, por medio del Plan Nacional de Desarrollo, sobre el Programa de Transferencia Monetaria Condicionada AVANCEMOS, esta Defensoría inicia un proceso de seguimiento en relación con su implementación, así como al cumplimiento de metas conforme a lo planteado. Así, este programa nace con el propósito de promover el mantenimiento en el sistema educativo formal de los y las adolescentes pertenecientes a familias en condiciones de pobreza, ello considerando el alto porcentaje de esta población fuera del sistema educativo en los últimos años y con ello, evidentemente, el incremento del nivel de vulnerabilidad al que se ve expuesta.

En el último informe anual, la Defensoría se comprometió a brindar seguimiento al avance y cumplimiento de las disposiciones emanadas por la Contraloría General de la República en el informe<sup>4</sup> dirigido a la

Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, al Viceministerio de Desarrollo Social, Secretaría Técnica del Programa Avancemos, Presidencia Ejecutiva del IMAS, Junta Directiva de FONABE, Subgerencia de Desarrollo Social del IMAS y a la Dirección Ejecutiva del FONABE. Al respecto, mediante el oficio DNA-0034-08 de fecha 25 de abril de 2008, se le solicitó al entonces Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, brindar un informe periódico del avance de cumplimiento de las disposiciones de la Contraloría, en coordinación con las instituciones responsables y tomando como base las fechas de cumplimiento dispuestas en el cronograma establecido al efecto.

A pesar del compromiso de enviar los citados informes periódicos<sup>5</sup>, al mes de agosto del 2008, estos informes no fueron remitidos a la Defensoría de los Habitantes.

En setiembre de 2008, luego del anuncio del nombramiento de un nuevo rector del Sector Social, delegado en la Ministra de Salud, y del anuncio que realizara en relación con los cambios en el abordaje interinstitucional del programa; la Defensoría de los Habitantes remitió el oficio DH-DNA-0539-08 de fecha 18 de setiembre de 2008 en el que se le exponían una serie de hallazgos y preocupaciones a propósito de los casos que se tramitan en la institución. Algunos de los señalamientos fueron los siguientes:

1. Un número significativo de estudiantes no reciben aún el subsidio, a pesar de que las solicitudes se presentaron desde finales de 2007 e inicios de 2008.
2. Los comités de becas de las escuelas y colegios señalan, en cuanto a la asignación del subsidio, lo siguiente:
  - a. Los datos y la información que deben entregar a FONABE se les pide varias veces y no necesariamente por estar incorrecta.
  - b. La información debe llenarse a mano, lo que retrasa no solo la confección, que debe repetirse si se da algún error, sino que requiere de una digitación posterior de parte de funcionarios de FONABE.
  - c. Poca o ninguna comunicación con FONABE cuando se detectan errores, debido a que el número telefónico que tienen es el mismo que utiliza el público en general, que ante la demanda de consultas lo hace inaccesible.
  - d. Los errores que se reportan continúan presentándose a lo largo de los meses.

<sup>3</sup> Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2006-2007., pág. 393.

<sup>4</sup> Contraloría General de la República, DFOE-SOC-17-2008 del 8 de abril de 2008 titulado “obre el diseño y ejecución del Programa de Transferencia Monetaria Condicionada denominado AVANCEMOS”

<sup>5</sup> Compromiso asumido mediante oficio DVM-DS 279/2008 de fecha 05 de mayo de 2008 por la entonces Viceministra de Desarrollo Social, a agosto de 2008

- e. Dentro de los errores reportados por los comités están:
    - i. Estudiantes que desertaron siguen recibiendo el incentivo.
    - ii. Estudiantes que reciben beca con un monto distinto al que le correspondería por el nivel en que se encuentra.
    - iii. Nuevas solicitudes presentadas al inicio de año, aún están pendientes.
    - iv. Duplicidad en las becas o subsidios.
    - v. Estudiantes que no se hacen acreedores a becas pues, según sistema, reciben ayuda del IMAS, sin que la información sea correcta.
  - f. No reciben información de las becas o subsidios que han sido aprobadas. Ante la consulta de los y las estudiantes, padres y madres, no saben qué responder.
  - g. La información en cuanto a la aprobación del subsidio en algunos casos es incorrecta, se les indica que se hará efectivo el depósito y éste no se realiza.
3. Se pide como requisito para otorgar el subsidio que los y las estudiantes estén matriculados, pero no reciben a tiempo el incentivo por lo que, después de vacaciones, se reportan más deserciones por situación económica.
  4. Poco o ningún seguimiento de estas deserciones.
  5. Otorgamiento del subsidio en forma tardía, sin que sea retroactivo a la fecha de solicitud, por lo que las deudas adquiridas para sufragar gastos escolares ahogan a las familias.
  6. Denegación de becas y subsidios a adolescentes embarazadas por su condición y en general a niños, niñas y adolescentes extranjeros, aduciéndose que se encuentran en situación migratoria irregular, cuando es un hecho que esto atenta contra el derecho a la educación, al hacerse una discriminación odiosa. Contraviniéndose de esa forma lo señalado por las convenciones de Derechos Humanos suscritas por nuestro país y el Código de Niñez y Adolescencia.

Mediante el oficio DM-SS-8834-2008 de fecha 22 de setiembre de 2008, la Rectora del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, informó que se estaba llevando a cabo un análisis legal con miras a llevar a cabo modificaciones normativas necesarias, así como el desarrollo de la estructura financiera para la centralización del programa en el IMAS. Informe que sería enviado posteriormente.

Debido a que se tuvo conocimiento que mediante Decreto 34786-MP-S-MEP, publicado en la Gaceta N° 196 del 10 de octubre de 2008, se le trasladó

la administración de los recursos del programa AVANCEMOS al IMAS, se le solicitó al a la Dirección Ejecutiva de FONABE, informar del número de solicitudes del subsidio "AVANCEMOS", que se encontraban pendientes de estudio y aprobación, así como del trámite que se les pretendía brindar a dichas solicitudes, en vista de que el artículo 10 del Decreto indica únicamente, que el FONABE le debe trasladar al IMAS en un plazo no mayor de quince días naturales, los registros documentales, magnéticos, informáticos o cualquier otro, sobre la base de datos que tenga, de las personas que hayan recibido o se encuentren percibiendo algún beneficio de dicho fondo con motivo del programa AVANCEMOS.

Se externó la preocupación de que, como consecuencia del traslado del programa, pudiera generarse una mayor dilación en el estudio y aprobación de las solicitudes que estaban pendientes desde hacía varios meses y que fueron presentadas por los comités de becas. De este informe se recibió respuesta mediante el oficio DE\_286-08 del 28 de octubre de 2008, en el que se informa que para el 21 de noviembre de 2008 se realizaría el traslado oficial de toda la población beneficiaria del FONABE dentro del programa AVANCEMOS, al IMAS para que esta institución proceda a realizar los trámites pertinentes que permitan que los y las estudiantes reciban de esa entidad el pago de enero de 2009. Cabe destacar que pese a lo señalado, a la fecha la Defensoría de los Habitantes recibe quejas por la no tramitación de solicitudes que habían quedado pendientes desde que el Programa era administrado por FONABE, siendo preocupante, en muchos de esos casos, el retraso en su resolución, en el tanto se requiere iniciar nuevamente el proceso ante el IMAS.

Luego de una revisión del Decreto N° 34786-MP-S-MEP, mediante el cual se le trasladó al IMAS la administración de los recursos del programa, la Defensoría planteó una serie de inquietudes a la Ministra de Salud, Rectora Social, por medio del oficio 0539-08-DH-DNA de fecha 06 de noviembre de 2008. En particular se cuestionó lo relacionado con:

#### **El objetivo general del Programa.**

Se logra evidenciar, que desde su implementación hasta la fecha, el programa "AVANCEMOS ha modificado sustancialmente el objetivo para el cual fue creado, principalmente en lo relativo a la población meta, situación que la Contraloría evidencia en su informe<sup>6</sup>. Es en este sentido, que surgen las interrogantes sobre la adaptación del Programa y

<sup>6</sup> Informe de la Contraloría General de la República DFOE-SOC-17-2008 del 8 de abril, 2008 citado.

la magnitud de la meta establecida, con la actual definición de la población objetivo del programa, así como si se valoran las condiciones particulares en que se encuentran las y los jóvenes o las condiciones de sus familias, ello considerando que el IMAS tendrá como familias beneficiarias a aquellas con adolescentes y jóvenes que hayan completado la educación primaria y que cumplan los parámetros de calificación establecidos por el IMAS. Igualmente, se preguntó sobre la cobertura del programa a aquellos estudiantes que se encuentran en riesgo y vulnerabilidad social no asociada a pobreza.

### Respecto de la Entidad Ejecutora.

- Si cuenta el IMAS con los recursos humanos y la plataforma necesarios, para asumir la ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada. En esa línea, se pregunta si se continuará con el procedimiento utilizado por el IMAS de la aplicación en el domicilio de la Ficha de Información Social (FIS) y de la revisión y digitación de la información en el SIPO para llevar a cabo el proceso de selección. De particular interés era conocer el trámite que se daría a las solicitudes de subsidio que se encontraban pendientes de estudio y aprobación en FONABE, previo al traspaso al IMAS.

Por otra parte, la Ley de creación del IMAS, N° 4760, enfatiza la atención de la población en condición de pobreza extrema y en el documento denominado "Perfil de la población registrada en el SIPO"<sup>7</sup>, se identifican como grupos prioritarios de atención, el 1 y 2, y como grupos no prioritarios, el 3 y 4. En razón de lo anterior, interesó a la Defensoría conocer sobre las medidas concretas que se adoptarían para incluir a las familias en condiciones de riesgo, vulnerabilidad y exclusión social que no necesariamente pertenecen a los grupos 1 y 2, cuyos jóvenes requieren de esa ayuda para poder continuar con sus estudios.

Adicionalmente, y en procura de garantizar la efectiva dotación de la transferencia, se planteó si en el caso de que las y los adolescentes en situación de riesgo, para el que las características disfuncionales de su núcleo familiar sean un obstáculo en la obtención del beneficio, se había considerado la posibilidad de contar con un representante ad hoc.

### Alcances del Programa.

La propuesta inicial del programa apuntaba

adicionalmente a otros dos componentes, además de la transferencia monetaria, a saber: un incentivo para el ahorro y el apoyo a la oferta educativa y formativa<sup>8</sup>. Adicionalmente, se preguntó sobre las decisiones adoptadas para que los requisitos o condiciones que se le piden a los beneficiarios, impacten efectivamente en el mejoramiento de las condiciones de la familia y permitan alcanzar los objetivos específicos propuestos como lo son: mantener a los adolescentes en el sistema educativo, disminuir la deserción y repitencia y, mejorar la calidad de vida de las familias. Para esto también se cuestiona sobre los instrumentos de evaluación dispuestos para medir el impacto del programa, considerando, además las medidas que se estuvieren adoptando para que el programa AVANCEMOS trascienda de ser una acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo de un gobierno y se logre institucionalizar, de manera que se garantice su continuidad, a través de un proceso continuo y sistemático.

Se recibió el oficio DM-SS-12547-2008, de fecha 02 de diciembre de 2008, suscrito por la Ministra de Salud y Rectora Social en el que se brindó una respuesta amplia a cada una de las interrogantes mediante la cual se puntualizaban todas y cada una de las medidas adoptadas para atender las distintas situaciones planteadas por la Defensoría, así como la labor estrecha de coordinación que se estaba llevando a cabo entre las instituciones involucradas para garantizar la continuidad del programa y la menor afectación a los y las estudiantes, con motivo del cambio de entidad ejecutora. Asimismo, se destaca la información suministrada en cuanto a que actualmente se está trabajado en la redacción de un Proyecto de Ley para lograr la sostenibilidad de la Transferencia Monetaria Condicionada AVANCEMOS y blindarlo de las fluctuaciones de orden público.

En el mes de enero de 2009, la Defensoría de los Habitantes recibió una serie de quejas, al tiempo que varios medios de comunicación nacional dieron la noticia que 10.000 estudiantes tendrían problemas con el giro del subsidio del programa AVANCEMOS, debido a que, según indicara el Presidente Ejecutivo del IMAS, hasta el lunes 19 de enero de 2009, el FONABE les presentó una base de datos con 9.998 estudiantes que estaba pendiente de ser remitida desde noviembre anterior.

Ante tal descoordinación institucional y atendiendo a las previsiones y directrices manifiestas por la Rectoría

<sup>7</sup> Instituto Mixto de Ayuda Social, *Perfil de la población registrada en el SIPO*, setiembre de 2006, pág. 3.

<sup>8</sup> Durante el 2006 y 2007, el diseño del Programa Avancemos estableció que solo se ejecutaría el componente de transferencia monetaria, siendo que a partir del 2008 se ejecutarían los otros dos componentes.

Social en diciembre, se le solicitó al Viceministro del Sector Social, mediante el oficio 0039-2009-DH-DNA de fecha 23 de enero de 2009 informar de las medidas que se estaban adoptando para que todos los y las estudiantes que recibían el subsidio por FONABE, y en especial estos diez mil estudiantes que corrían el peligro de no recibirlo en tiempo, se les garantizara el subsidio para el mes de enero de 2009 y, con ello, asegurar su Derecho a la Educación y la continuidad en el sistema educativo, por encima de cualquier traba o falla administrativa.

En respuesta, se recibió el oficio DVM-DS-0023-09 de fecha 29 enero de 2009, mediante el cual se le solicitó al Ministro de Educación ordenar de manera expedita una investigación administrativa para dilucidar responsables del incumplimiento del traslado de datos en tiempo. Además, el Viceministro del Sector Social, indicó que le solicitó al IMAS corroborar en forma inmediata la información de estas y estos beneficiarios con el propósito de que ingresaran prontamente al sistema respectivo y proceder sin demora a depositar su transferencia. Al mismo tiempo, informó que ese mismo día se estaba procediendo al depósito de más de 125.000 beneficiarios del programa incluyendo a los más de nueve mil beneficiarios a los que se ha hecho referencia.

La puesta en práctica de este nueva etapa del programa a cargo del IMAS, no ha podido ser analizada en su totalidad, puesto que el plazo que se concedió para la actualización de datos de los beneficiarios de AVANCEMOS por FONABE venció recién el 15 de mayo de 2009, por lo que queda pendiente corroborar que todos los y las estudiantes que recibían el subsidio, lo continúen recibiendo una vez que se actualice la información y se otorguen las nuevas tarjetas a nombre del padre, madre o representante.

No obstante lo anterior, cabe destacar que durante estos primeros meses de 2009, la Defensoría de los Habitantes sigue recibiendo quejas por falta de continuidad en el pago de becas de AVANCEMOS que se otorgaban por parte de FONABE, algunas obedecen a que el centro educativo o FONABE, no trasladó la información del/la estudiante al IMAS y se suspendió el subsidio. En estos casos la respuesta que se ha brindado a esta Defensoría es que el IMAS las va a tramitar como solicitudes nuevas de becas. Preocupa en este sentido, que estudiantes de sexto grado que según el decreto 33154, recibirían la beca de AVANCEMOS, luego del envío de las listas por parte de las escuelas, por error no se hiciera y ahora

tengan que iniciar sus trámites ante el IMAS.<sup>9</sup>

El IMAS ha difundido durante varios meses, una campaña por distintos medios de comunicación, para orientar a padres, madres y estudiantes del trámite que debían seguir antes del 15 de mayo de 2009, para actualizar sus datos, así como para la entrega de la tarjeta pre-pago. Según informó el Presidente Ejecutivo del IMAS, a pesar de que se anunció que en los colegios están los padrones con los nombres de beneficiarios y la agencia del banco en que debe retirar la nueva tarjeta, son muy pocos los que se han apersonado a retirarlas.

Una de las preocupaciones que surgen, pero que sólo se podrán dilucidar hasta que el IMAS termine de actualizar los datos de las personas beneficiarias, trasladados de FONABE, es si se van a eliminar becas que se han otorgado debido a que ahora las familias deben cumplir con el requisito de vivir en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social y para ello se sigue utilizando la ficha de información social (FIS). Además, cuál es la respuesta que se brinda a las y los jóvenes en situación de riesgo que presenten condiciones disfuncionales en su núcleo familiar que pudieran constituirse en un obstáculo para recibir el subsidio. Ello considerando que ahora el subsidio no va dirigido al/la estudiante, sino a su familia.

Sobre este último aspecto, es necesario señalar que una vez más programas dirigidos a poblaciones específicas que, por su condición de vulnerabilidad, requieren de medidas más específicas, se convierten paulatinamente en programas dirigidos a la familia en general. Como en este caso, que ante una imposibilidad de seguir girando fondos directamente a las y los estudiantes se decide que el beneficiario va a ser la familia, asunto que se confirma ante la eliminación de los otros componentes del programa tal y como se plantearon originalmente, a saber, incentivo del ahorro y apoyo a la oferta educativa y formativa que iban dirigidos directamente a las y los estudiantes.

Según el último informe del Ministerio de Educación Pública, el porcentaje de estudiantes que dejó la secundaria bajó en estos dos últimos años, en el 2006 de 44.100 abandonos (13,2%) se pasó a 43.370 (12,9%) en 2007 y a 40.285 (12,1%) en 2008. El Ministro de Educación señaló<sup>10</sup> que esa baja coincide con la implementación en el 2006 del Programa AVANCEMOS para colegiales de familias pobres. Señaló además que con las medidas implementadas

9 Defensoría de los Habitantes, Expedientes 37691-2009, 37522-2009, 37545-2009, 36100-2009, 35246-2009, 35260-2009, entre otros.

10 La Nación. País. 11 de abril de 2008. Deserción de colegiales baja por segundo año consecutivo.

en 2008, para reducir la repitencia se pretende que este número siga bajando.

No obstante que se indicó anteriormente la dificultad para evaluar el programa AVANCEMOS en todos sus extremos; sobre todo por el cambio de entidad ejecutora y la incorporación de nuevas directrices que recientemente se adoptan, se considera necesario evidenciar que el programa AVANCEMOS ha sufrido cambios sustanciales y que ameritan su valoración.

El Programa AVANCEMOS nació como una acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, orientada según se indica, a la universalización de la educación secundaria. El Decreto Ejecutivo N° 33154 del 8 de mayo de 2006, crea el programa con el fin de promover el mantenimiento de los y las adolescentes en el sistema educativo formal, tanto respecto de la educación académica como de la Educación Técnica, así como de las diversas modalidades del sistema educativo no formal que ofrece el INA. Posteriormente en el Decreto N° 33203 del 08 de junio de 2006, se establece como objetivo general de AVANCEMOS, promover el mantenimiento y aprovechamiento en el sistema educativo de adolescentes miembros de familias en condiciones de pobreza, para que con su compromiso, tengan oportunidad de superar en el futuro la situación en que viven. El Decreto Ejecutivo N° 33677-MP-MEP-MIVAH regula que la población beneficiaria deberá estar calificada en condición de pobreza, vulnerabilidad, riesgo o exclusión social, de conformidad con los criterios e instrumentos de selección de las entidades ejecutoras. Y finalmente en el Decreto 34786-MP-S-MEP<sup>11</sup> delimita como población objetivo a las familias con adolescentes y jóvenes de ambos sexos entre los doce y veinticinco años que viven en condiciones de pobreza, en riesgo, vulnerabilidad y exclusión social. Lográndose evidenciar, que desde su implementación hasta la fecha, el programa AVANCEMOS ha modificado sustancialmente el objetivo para el cual fue creado.

En este sentido, pasó de ser un programa dirigido a las y los estudiantes de secundaria para erradicar la deserción a ser un programa de asistencia social dirigido a las familias en situaciones de pobreza que tengan estudiantes en secundaria.

La Defensoría de los Habitantes ha señalado que el problema de la deserción es multicausal, que pasa por las condiciones económicas, sociales y culturales de la familia, el centro educativo y su entorno. En este sentido se indica que no se conoce de otras medidas

tendientes a reducir la deserción escolar que estén orientadas a brindar un abordaje integral al problema, en concordancia con la Doctrina de la Protección Integral y que no respondan a la Situación Irregular, en este caso, a su situación de pobreza.

En la actualidad, AVANCEMOS es un programa orientado a familias pobres y en pobreza extrema con estudiantes en secundaria, excluyendo a estudiantes de preescolar y primaria, en donde también se presentan serios problemas de deserción y que según los últimos resultados del MEP, han ido en aumento.

Tomando en consideración que la dotación de esta transferencia es la medida más clara que se conoce por parte de las autoridades gubernamentales para atender el problema de la deserción colegial, es necesario realizar una valoración más detallada del efectivo cumplimiento de los objetivos iniciales del programa en relación con los resultados obtenidos, lo cual no sólo debe considerar cantidad de estudiantes en las aulas, sino además su desempeño, promoción, así como mejoramiento en la calidad de vida de esta población.

Cabe destacar que a propósito de las medidas adoptadas por el Gobierno de la República para abordar la crisis económica mundial y el anuncio del denominado Plan Escudo, una de las acciones corresponde precisamente a la ejecución del programa AVANCEMOS, en el que se compromete a continuar realizando acciones con el objetivo de incrementar el número de beneficiarios, pasando de 132.000 becas durante el 2008 a 150.000 durante el 2009.

La Defensoría de los Habitantes considera que se debe velar por el efectivo cumplimiento de las metas de cobertura establecidas para el presente años, así como el propósito de alcanzar 200.000 becas para el 2010 conforme al compromiso que las autoridades gubernamentales han adquirido.

Asimismo, debe llamarse la atención sobre la necesidad de asegurar la continuidad de las acciones tendientes a mantener a los y las estudiantes, incluyendo a las de primaria, en las aulas, mediante la promulgación de una ley. Para ello debe asegurarse una buena gestión de este programa, así como de su evaluación, de forma que sirva de referente al respecto, garantizando que su cobertura sea lo más amplia y equitativa posible.

<sup>11</sup> Decreto Ejecutivo N° 34786-MP-S-MEP. Gaceta N° 196 del viernes 10 de octubre de 2008.

### Reformas en materia de promoción escolar: una propuesta novedosa que debe pasar el examen

En el tema anterior se hizo referencia a la deserción escolar a propósito del análisis del programa AVANCEMOS. La Defensoría de los Habitantes se ha referido en otras oportunidades en materia de promoción escolar, a otros indicadores como la reprobación y la repitencia, que deben verse como dos antecedentes importantes de la expulsión.

A este respecto, en el Informe Anual de la Defensoría del 2006-2007 se indicó que el porcentaje de promoción en especial en secundaria continúa siendo muy bajo, “...El Departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública (MEP), señaló que el porcentaje de estudiantes reprobados(as) de la Educación Regular, del año 2001 al 2005, según nivel educativo, fue la siguiente: Del año 2001 al 2005, el porcentaje de estudiantes reprobados(as) en los distintos niveles educativos ha venido en aumento, encontrándose el porcentaje más alto en el nivel Académico Diurno, con 21,3%, en el año 2005. Del año 2003 al año 2005, el porcentaje de repitentes en I y II Ciclos y III Ciclo de la Educación General Básica y la Educación Diversificada Académica Diurna ha ido creciendo. En general, en el nivel donde se encuentra el porcentaje mayor de repitentes reportados fue en el III Ciclo y la Educación Diversificada Académica Diurna. Por ejemplo, en el 2004, 28.677 jóvenes repitieron el tercer ciclo y la educación diversificada. Al realizar la comparación con los centros educativos privados se observa que la repitencia en escuelas y colegios públicos, en ese mismo año fue de 7,3 veces más alta con respecto de estos otros, lo cual es alarmante, si se considera que el 90,4 % de la población estudiantil asiste a instituciones públicas. Se infiere que la capacidad de logro del sistema sigue siendo limitada. En secundaria, solo se gradúa el 33,1% de los que ingresan, de los cuales el 20% no repite ningún año escolar, y el 13,1% restantes repiten al menos un año. Siendo el tiempo promedio para graduarse de 9,4 años en secundaria, casi el doble de los años regulares que se ocupan para concluir III ciclo y educación diversificada. En este mismo sentido, uno de cada cuatro estudiantes de escuelas y colegios públicos se encuentra rezagado en los estudios, encontrándose en uno o varios niveles inferiores del que deberían estar cursando.”<sup>12</sup>

Es en este sentido, que le interesó a la Defensoría analizar los posibles alcances que las nuevas reformas en materia de promoción anunciadas en noviembre del año anterior por el Ministerio de Educación,

tendrían en la reducción de los índices de repitencia y, por ende, en la mejoría de los porcentajes de promoción escolar.

Como parte de las justificaciones para adoptar las reformas en materia de promoción acordadas por el Consejo Superior de Educación, mediante Decreto Ejecutivo No 34886-MEP del 21 de noviembre de 2008, el Ministro de Educación señaló lo siguiente: “... Eliminar la repitencia innecesaria fomenta la calidad educativa y la inclusión. Es claro que las reglas que llevan a que un estudiante repita todo el año por perder una, dos o tres materias no tiene sentido educativo, llenan las aulas de repitentes en materias que ya aprobaron, con las lógicas consecuencias de grupos más grandes, baja atención, mala conducta, distracción de los compañeros y por supuesto el costo fiscal y social de mantener espacios y docentes para que estos alumnos repitan asignaturas ya superadas. Ese tipo de reglas no mejoran la calidad educativa, sino que constituyen una receta que solo sirve para aumentar la deserción y la exclusión...”<sup>13</sup>

Las reformas más importantes anunciadas tienen que ver con:

1. Los/las estudiantes solamente repetirán las materias que reprueben y podrán adelantar asignaturas de años superiores.
2. Cambio en la ponderación de las notas trimestrales, de manera que los/las estudiantes no se queden por las notas de tercer trimestre.
3. Se separa la evolución académica de la nota de conducta.
4. Aumentan a cuatro las asignaturas para presentar exámenes de ampliación.
5. Se adoptan medidas de apoyo a los y las estudiantes repitentes y rezagados.

En este sentido, y con el propósito de conocer los alcances de dicho acuerdo y su aplicabilidad, en forma inmediata se le solicitó al Ministro de Educación Pública referirse sobre los siguientes aspectos<sup>14</sup>:

- Las medidas que se adoptarían para que las y los estudiantes que deben repetir una o más materias, puedan avanzar con las materias del nivel inmediato superior, sin que situaciones

<sup>12</sup> Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2006-2007.

<sup>13</sup> La Nación. Miércoles 26 de noviembre de 2008, p. 21.

<sup>14</sup> Solicitud de información DH-DNA-713-08 del 13 de noviembre de 2008.

como el choque de horarios, problemas de infraestructura, o nombramiento de personal docente, le impidan matricular una o varias de ellas, dificulte su avance y los condene eventualmente a continuar debiendo materias de niveles inferiores, no por aplazarlas sino por no haber podido matricularlas.

- Las medidas adoptadas para divulgar, capacitar, organizar, evaluar y llevar a la práctica la reforma.
- Si se ha considerado la aplicación de alternativas que faciliten la aprobación de materias pendientes, entre ellas cursos por tutoría, exámenes por suficiencia.
- Si se ha considerado la posibilidad de que cuando el o la estudiante tenga pendiente una o dos materias, pueda avanzar al nivel inmediato superior, y presentar por suficiencia estas materias. En este caso el colegio facilitaría lecciones de recuperación y aplicaría las medidas de apoyo que se plantean en el comunicado. Esto por cuanto, según se indica, la prioridad absoluta la tiene las materias que repite. Quiere decir que un estudiante que se queda en matemática de octavo en el 2008, cursará matemática de noveno hasta en el 2009, y nada puede hacer cambiar el hecho de que hasta en el 2011 curse posiblemente, y de manera exclusiva esta materia, esto en el entendido que no se quede en otra materia, o no pueda matricular otras por choque de horario. Lo que para efectos prácticos siempre se atrasa un año.
- Se indica que la nota de conducta continúa siendo un requisito para pasar el año a pesar de la norma eliminada, en este sentido ¿qué consecuencias en la práctica tiene que un/a estudiante se quede en conducta?

En respuesta, se recibió el oficio DM-6827-11-08 de fecha 24 de noviembre de 2008, que en lo que interesa, señaló:

*“...2-. Con el objetivo de informar con la mayor prontitud a los interesados en estos cambios recientemente aprobados, las medidas adoptadas han sido comunicadas a la comunidad educativa utilizando campos pagados en medios de comunicación masiva, correos electrónicos a los docentes y directores, visitas a las reuniones de docentes, directores que se encuentran programadas. Como parte de las comunicaciones se ha realizado un grupo focal con directores de instituciones y se encuentra en la fase de producción de un manual instructivo para sea enviado a todos los docentes. Lógicamente, también se utilizan los canales nor-*

*males de comunicación del Ministerio, vía Directores Regionales.*

*3-. La posibilidad de exámenes por suficiencia, fue considerada por el Consejo Superior de Educación, pero luego de analizarla se concluyó que era preferible iniciar con estas reformas y mantener por el momento las dos pruebas de ampliación. Como medida de apoyo a los estudiantes se encuentra en el diseño de mediaciones pedagógicas que promuevan la autoestima de los estudiantes y a la vez mejoren su rendimiento en las asignaturas en que se ha presentado problemas, las cuales serán comunicadas antes del inicio del próximo ciclo lectivo.*

*4-. (...) esta modificación no contempla la realización de pruebas de suficiencia, el proyecto busca eliminar la repitencia innecesaria de materias aprobadas y facilitar el avance de los estudiantes en estas materias, limitando la repitencia a las efectivamente reprobadas. También se modificó el requisito de aprobar el último trimestre (además de aprobar el año) que establecía la versión anterior del reglamento; por el contrario, se establece ahora que las asignaturas se aprueban con su promedio ponderado anual.*

*5-. La nota de conducta sigue siendo una asignatura más que el alumno debe aprobar, y la misma se encuentra regulada por los artículos 68 y siguientes del Reglamento de Evaluación de los Aprendizajes. La transformación importante en cuanto a la conducta está en la eliminación del impacto que — de acuerdo con el reglamento anterior — tenía la nota de conducta en la promoción de las asignaturas académicas, ya que un estudiante que “reprobara conducta” debía presentar pruebas de ampliación en todas las materias en las cuales tuviera una calificación inferior a 80, lo cual fue eliminado en el reglamento recién aprobado...”*

Con motivo de la respuesta obtenida y sin perjuicio de conocer la puesta en práctica e implementación de la reforma durante el primer trimestre del presente año, la Defensoría de los Habitantes estima importante hacer las siguientes observaciones sobre el tema:

1. La Defensoría recibió, con expectativa, la noticia de que estas medidas tendrán un impacto significativo sobre la repitencia y la deserción, indicadores que en nuestro país alcanzan cifras alarmantes sobre todo en los niveles de secundaria, y a los que esta Defensoría se ha referido con preocupación en sus informes. En este sentido, es pertinente reconocer por la experiencia de otros países, que la política de repetir las materias que se reprueben y adelantar en asignaturas de años superiores, puede tener, si está bien organizada,

la virtud de mantener a las y los estudiantes vinculados en el sistema educativo y con sus pares, así como permitirles avanzar a su ritmo, tomando en cuenta sus diferencias individuales; lo que, desde un enfoque de derechos y de protección especial, tiene una gran relevancia para reducir los niveles de vulnerabilidad de la población y garantizar efectivamente sus derechos.

2. Se consideran positivos y necesarios los cambios relacionados con la definición de la condición de aplazados o reprobados de manera que se tome en cuenta, únicamente, el promedio anual ponderado de las calificaciones. Así como que el estudiante que aplaza en conducta el curso lectivo, debe cumplir con el correspondiente programa de acción de interés institucional o comunal, eliminando la presentación de pruebas en las materias que no se alcanzara un 80% como ocurría anteriormente. Consecuencia que tenía un único efecto sancionador, mas no socio-educativo.
3. No obstante lo anterior, hasta tanto no se evalúe debidamente la ejecución de la reforma, se mantiene la reserva en cuanto a los resultados que pueden obtenerse de manera efectiva y su incidencia en la promoción. Cabe señalar que si bien, el/la estudiante ya no pierde el año completo sino que reprueba materias, situación que tiene lógica; se dan algunas situaciones de orden práctico y operativo que podrían afectar los resultados esperados. Por ejemplo si un/una adolescente reprueba en una o dos materias en séptimo año, debe repetir esas dos materias y avanzar en aquellas de octavo año que, por horario, no le choquen o para las cuales la materia reprobada no sea requisito. Por lo que en los siguientes años irán “arrastrando” tanto la materia rezagada, las de niveles superiores, así como aquellas que no haya podido cursar por choque de horario o limitación en capacidad locativa de secciones. Esto nos lleva a considerar que cuando esté en quinto año, sigue arrastrando materias lo que al final redundará en que debe estar mínimo un año más. En este sentido se consultó al Ministro de Educación, si en aquellos casos en que las y los estudiantes deben una o dos materias, podrían llevarlas por suficiencia, pero la respuesta fue negativa, al indicar que la posibilidad de exámenes por suficiencia, fue considerada por el Consejo Superior de Educación, pero luego de analizarla se concluyó que era preferible iniciar con estas reformas y mantener por el momento las dos pruebas de ampliación.

4. Por otra parte, durante el año 2009, la Defensoría de los Habitantes ha conocido quejas de padres y madres de familia y estudiantes relacionadas con diversas situaciones derivadas de la puesta en marcha de la propuesta, las cuales requieren de una atención oportuna, como así lo ha procurado esta Defensoría, por parte de las autoridades educativas con el propósito de reducir la afectación que la incertidumbre y la incerteza normativa genera en esta población. Entre los aspectos que se han evidenciado están:

- a) Imposibilidad de las y los estudiantes de matricular materias del año siguiente debido que los horarios elaborados por el colegio no lo permiten.
- b) Imposibilidad de adelantar materias del año siguiente por saturación en el número de estudiantes, en algunos casos superaban los 45 hasta 60 estudiantes por sección.
- c) Dificultad para elaborar los horarios por parte de directores y directoras, en algunos casos debieron hacer gestiones para abrir más secciones.
- d) También se presentaron dudas y errores en la aplicación de esta nueva normativa por parte de personeros del Ministerio de Educación, como por ejemplo, cuando se excede en el número de materias reprobadas y en cuanto a la aplicabilidad de la normativa en los colegios científicos.

Sin perjuicio de las resoluciones particulares que se adopten, es necesario que el Ministerio de Educación Pública informe adecuada y oportunamente a la población estudiantil y a los padres y madres de familia sobre los alcances de la reforma, a la luz de su implementación. Asimismo, que capacite adecuadamente al personal docente y docente-administrativo de los centros educativos, las direcciones regionales y demás instancias sobre la aplicación de la reforma y los criterios de interpretación e integración de los casos particulares, teniendo en cuenta de manera particular los derechos de los niños, niñas y adolescentes y el principio de su interés superior.



### **Estímulos a la educación privada: una vieja relación que requiere nuevas reglas**

Con motivo del trámite legislativo del Proyecto de ley N° 16578, Ley de subvención estatal de pago de salarios al personal docente y administrativo de instituciones privadas de enseñanza y sus textos sustitutos, la Defensoría de los Habitantes ha intervenido activamente en el proceso de análisis y discusión de esta propuesta, ello en garantía de los derechos de los y las estudiantes de los colegios privados que han sido subvencionados por el Estado por muchos años. Particularmente este proyecto se formula en reacción al Decreto Ejecutivo N° 33550-MEP del 7 de febrero del 200, emitido por el MEP en cumplimiento a los señalamientos planteados por la Contraloría General de la República en cuanto a la necesidad de regular este tipo de estímulos.

Es así como desde setiembre de 2008, se solicitó una audiencia a la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, para comparecer y externar el criterio institucional; sin embargo, en dicha oportunidad no fue posible hacerlo conforme a lo dispuesto por dicha Comisión, en el tanto se aprobó una moción para recibir a los comparecientes una vez votado el proyecto. Situación que no permitió que se conocieran oportunamente las observaciones de previo a la decisión de la Comisión dictaminadora.

No obstante lo anterior, y por considerar importante insistir en la necesidad de mejorar cualitativamente el texto dictaminado y, ante la preocupación de las y los estudiantes, así como de los padres y madres de familia y docentes de estos centros educativos en relación con la posición institucional en la materia, se presentó por escrito el análisis del texto con las respectivas propuestas de revisión, en el tanto la principal preocupación, a la fecha, estriba en que el texto del proyecto no garantiza en forma fehaciente las necesidades y el estímulo que el Ministerio de Educación Pública estaría entregando a estas escuelas y colegios privados, dada la confusión y ambigüedad de la propuesta, particularmente en el punto sobre la naturaleza de la relación de las y los docentes pagados por el MEP.

Luego de múltiples gestiones con los diferentes sectores involucrados y con el apoyo de las jefaturas de fracción, la iniciativa sigue en discusión, por medio de una comisión ad hoc ampliamente participativa, la cual ha sido apoyada firmemente por esta Defensoría y en la que se ha contribuido con la propuesta de un texto sustitutivo que permita retomar las deliberaciones conjuntas en torno al asunto en procura de una pronta solución.

Por considerarse un tema de especial relevancia en cuanto al apoyo que el Estado ha brindado a la iniciativa privada, se estima pertinente ahondar sobre el fondo de la propuesta, conforme lo ha venido planteando esta Defensoría ante diversas instancias y la opinión pública.

### **Antecedentes**

#### **- Amparo constitucional**

El artículo 79 de la Constitución Política garantiza la libertad de enseñanza, principio ampliamente desarrollado, y que da fundamento a la educación privada. A partir de la resolución de la Sala Constitucional No. 3550-92 del 24 de noviembre de 1992, surge una nueva concepción de este tipo de enseñanza. La Educación queda establecida como la libertad, no sólo de crear instituciones educativas, sino del ejercicio de la enseñanza; en tanto “derecho de libertad” se trata es un derecho fundamental y, por ende, derivado de la dignidad del ser humano. Así también reconoce el derecho preferente de los padres de escoger el tipo de enseñanza que se desea para sus hijos e hijas.

A este respecto, dicha resolución reconoce “...la libertad que tienen los particulares de fundar, organizar, dirigir y administrar centros docentes- privados- que el Estado está obligado a estimular, según el citado artículo 80 Constitucional.”

Al amparo del mandato constitucional es que el Estado ha procurado el estímulo a la iniciativa privada; así en los años 70, luego de la explosión demográfica registrada en Costa Rica en los décadas anteriores, surge el modelo educativo tripartita.

#### **- Modelo tripartita**

Es un modelo de colaboración tripartita que permitió por 35 años el pago de docentes en centros educativos privados por parte del Ministerio de Educación. Se le denominó tripartito porque llamaba a las partes a colaborar: El Estado (MEP) asumía el pago, en forma directa e individualizada, de los salarios del personal requerido por los centros privados en forma parcial o total; la Iglesia o la congregación Religiosa aportaban infraestructura, (edificios, aulas, laboratorios, equipo, mobiliario, material didáctico, servicios complementarios, etc.); y los padres y madres de familia aportaban una módica contribución mensual destinada al mejoramiento del currículo, los propios gastos generales de la infraestructura y a sustentar un sistema solidario de becas estudiantiles, entre otros.

### - Informe de la Contraloría General de la República y el Decreto Ejecutivo N° 33550

En fecha 13 de marzo de 2006, la Contraloría General de la República planteó al Ministerio de Educación Pública, mediante el informe DFOE-2/2006 relacionado con los mecanismos de regulación y control establecidos por el MEP para la tutela y transferencia de los fondos públicos a los centros de educación privados, que hacía falta una regulación específica para el otorgamiento del subsidio, que se evidenció la carencia de controles mínimos, que existe insuficiencia de sistemas de información, que se da la presencia de situaciones que podrían generar una distribución contraria a los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad y darse la posibilidad de entregar ayudas estatales a centros de educación privada que produzcan desigualdades sin justificación objetiva y razonable.

Producto de esos hallazgos, el ente contralor emitió varias disposiciones dirigidas al Ministro de Educación tendientes a que el MEP, como responsable directo del otorgamiento de subsidios a organizaciones educativas privadas al amparo del artículo 80 de la Constitución Política, mejore su mecanismo de control sobre esta materia. Entre las recomendaciones emitidas, se subrayó la realización de los ajustes necesarios en la relación de puestos del MEP, para diferenciar las subvenciones salariales que se efectúan a las organizaciones de educación privadas, de aquellas que corresponden a empleados del MEP. Asimismo, ordenó que en el término de 30 días hábiles, se efectuara un estudio que derivara en la redacción de un proyecto de ley que norme esa actividad, o en su defecto, que se gestione la emisión de un decreto ejecutivo con las regulaciones pertinentes.

En respuesta a las disposiciones de la Contraloría el Presidente de la República, el MEP emite el Decreto N° 33550 publicado en La Gaceta N° 27, del 7 de febrero de 2007, titulado Reglamento del Otorgamiento de Estímulos a la Iniciativa Privada en Materia de Educación por parte del Ministerio de Educación Pública.

Este Decreto en lo fundamental brinda distintas alternativas para asumir el subsidio de pago de personal así como el señalamiento de otros estímulos a este sector de la educación. Sobre el primer punto, el artículo 3 hace referencia a:

- a) *Nombramiento por parte del MEP de docentes*** en los centros privados, referidos de la planilla y bajo los procedimientos de los demás docentes públicos.

- b) *Transferencia de recursos económicos*** para el pago de educadores, cuya elección y nombramiento es de los colegios.

Como se indicó anteriormente, la participación de la Defensoría en este proceso ha pretendido reforzar:

1. El interés propositivo y constructivo de la participación de la Defensoría de los Habitantes, considerando las necesidades de los centros educativos privados, las obligaciones del Estado en relación con el apoyo a la iniciativa privada en la educación del Estado y los derechos de los y las estudiantes.
2. La necesidad de advertir previo a la aprobación definitiva del proyecto, la pertinencia de corregir algunas inconsistencias y confusiones que podrían afectar la intención de ese proyecto.
3. El reconocimiento de la obligación constitucional del Estado de estimular la iniciativa privada en la enseñanza, y la necesidad de que estos centros educativos cuenten con seguridad jurídica. La mayor preocupación de la Defensoría, es la eventual afectación a los derechos de los y las estudiantes de este tipo de centros educativos ante la inseguridad e incerteza que la situación les genera y que les pueda afectar en la continuidad de su proceso educativo.
4. Que en resguardo del principio constitucional de control y rendición de cuentas, se debe ejercer un control efectivo de este tipo de subvenciones.

El texto que fuera aprobado en Comisión y que fuera remitido para la etapa de primer debate, a pesar de haber sufrido algunas modificaciones, mantiene una serie de inconsistencias que deben corregirse en procura de permitir un efectivo acceso al estímulo a la iniciativa privada y en resguardo al derecho a la educación.

Las principales observaciones que la Defensoría de los Habitantes ha señalado desde el principio son las siguientes:

1. Que el estímulo a la iniciativa privada es una garantía constitucional que debe ser efectivamente garantizada, para lo cual se requiere de una adecuada regulación así como la forma de otorgarlo debe estar claramente establecida. Preocupa que el texto sustitutivo carece de elementos importantes que sí contempla el actual decreto que regula los estímulos a la iniciativa privada.

2. La garantía constitucional de estímulo a la enseñanza privada se limita en forma deficitaria e imprecisa al pago de salarios de los y las docentes.
3. No queda clara la relación que se debe dar entre el/la docente contratada y el MEP. Se evidencia en el articulado relaciones de derecho privado y derecho público. El proyecto original, así como los textos sustitutivos en relación con este tema son confusos. En el último texto sustitutivo por un lado se señala que le corresponde al Ministerio de Educación Pública aprobar el estímulo estatal que constituye un subsidio que el Estado realiza a los centros educativos y, por otro, se indica que el MEP asumirá en forma directa la remuneración del personal (artículo 3). Lo que hace pensar que estamos en presencia de un funcionario público nombrado por el MEP, pero inmediatamente el artículo 8 señala que las organizaciones propietarias de los centros docentes privados acogidos a los beneficios de esta ley, ejercen todas las potestades patronales incluyendo la designación y remoción del personal, cuya relación con la organización será de carácter laboral y privado, por lo que no serán considerados funcionarios públicos o servidores públicos. Agrega, además, que para la selección y nombramiento de personal los centros educativos hacen las propuestas al MEP, y este deberá acogerlas salvo situaciones calificadas.
4. De este planteamiento surgen interrogantes básicas como si las y los docentes son funcionarios públicos o privados. Asimismo, en relación con el pago de salarios, la mayor debilidad es la confusión en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación de los/las docentes con el MEP y el centro educativo subvencionado: confusión en cuanto nombramiento, requisitos, remoción, supervisión, entre otros. Se manejan indistintamente disposiciones de Derecho Privado y de Derecho Público. El artículo 8 indica que, en cuanto a los centros educativos la relación es laboral y privada; sin embargo, el nombramiento es por parte del MEP sin pasar por los mecanismos y procedimientos ordinarios de reclutamiento, selección y nombramiento y remoción de personal. Esta confusión puede tener roces de constitucionalidad porque no queda clara la cuestión del régimen de empleo público y no se puede garantizar la existencia de criterios objetivos y en condiciones de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad en cuanto a la asignación de los recursos públicos y su control.
5. El proyecto sustitutivo se aboca única y exclusivamente a regular uno de los tipos de estímulos a la iniciativa privada en materia educativa, dejando

por fuera otros no menos importantes, pero la forma en que lo hace es confusa. Según la Sala Constitucional estímulo no implica exclusivamente financiamiento, al respecto ha indicado.

*“...el vocablo “estímulo” -contenido en el artículo 80 Constitucional-, no implica, necesariamente, “financiamiento”. En efecto, lo dispuesto en el artículo 80 de la Constitución Política conforma lo que la vieja doctrina constitucional llama una norma programática, cuyo contenido impone al Estado de la obligación de dotar a la iniciativa privada, en materia de educación, de las condiciones adecuadas para que esa iniciativa nazca y prospere, mas no así, necesariamente, dotarla de recursos económicos.”<sup>15</sup>*

6. No se establecen procedimientos idóneos para la verificación de la prestación efectiva de los servicios del personal, quedando pendiente a la promulgación de un reglamento.

El proyecto de ley pretende, según se indica, conservar ese modelo tripartito. Actualmente se encuentra en primer debate en el trámite de mociones 137. Durante este espacio y por convocatoria de varias fracciones, se nombró una comisión compuesta por representantes del Ministerio de Educación, de la Asociación Nacional de Educación Católica (ANADEC), el Magisterio en acción, la Defensoría de los Habitantes, para discutir y proponer modificaciones al texto sustitutivo.

En ese mismo sentido, la Defensoría de los Habitantes propuso a la Asamblea Legislativa y a las demás partes involucradas, que en el marco de la etapa procesal en que se encuentra el proyecto, se estableciera una comisión mixta (actores involucrados, incluida la DHR), para revisar y proponer un nuevo texto sustitutivo o eventuales mociones específicas que se puedan conocer, así como establecer un plazo máximo de propuesta. Texto sustitutivo que aglutine las observaciones de las distintas instancias que emitieron su criterio: Ministerio de Educación Pública, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Servicio Civil, Magisterio Nacional en Acción y ANADEC.

Es así como durante el mes de mayo de 2009, se llevaron a cabo una serie de reuniones con ese objetivo, acordándose recientemente nombrar una subcomisión compuesta por abogados/as de cada una de las partes, incluido uno por cada fracción legislativa, para

<sup>15</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 1996-05653 de las dieciséis horas nueve minutos del veintitrés de octubre de mil novecientos noventa y seis.

elaborar un nuevo proyecto consensuado que pudiera ser exonerado de todo trámite. Actualmente se llevan a cabo las reuniones de subcomisión para lograr un consenso en el tipo, número de estímulos a la iniciativa privada, así como su ejecución y procedimiento. Se ha trabajado sobre la base del texto propuesto por la Defensoría. No obstante, al surgir una propuesta de elaborar un proyecto nuevo que podría ser exonerado de todo trámite legislativo si hay consenso, se ampliaron las posibilidades de incluir nuevos elementos al proyecto, lo que se considera muy importante para definir y asegurar finalmente, los estímulos a la iniciativa privada.

Actualmente la subcomisión se reúne para presentar ante el plenario legislativo un nuevo proyecto consensuado. La Defensoría estará vigilante del avance de este proceso, para garantizar que las distintas observaciones y planteamientos de los actores sean analizadas y, en lo posible consideradas en la nueva propuesta, todo ello en resguardo de la garantía constitucional al estímulo a la iniciativa privada, del derecho a la libertad de enseñanza, el derecho a la educación de los niños, niñas y adolescentes y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

## II. La protección especial de los niños, niñas y adolescentes: competencia del Patronato Nacional de la Infancia

### Introducción

Para cumplir con la función de protección especial, el PANI debe regirse por el mandato constitucional, por su Ley Orgánica, así como por la normativa –nacional e internacional- en derechos humanos de la niñez y la adolescencia. De igual manera, debe observar en todo el proceso de intervención institucional, aquellos principios que se derivan de la Protección Integral de todas las personas menores de edad, en razón de su especial condición de desarrollo. Tales como:

- *“el interés superior del niño y la niña por encima de cualesquiera otros intereses,*
- *la población de personas menores de 18 años son sujetos plenos de derechos y no de compasión y lástima,*
- *los derechos son para toda la población de personas menores de 18 años y no solo para los que están en situación difícil,*

- *el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes da paso a la satisfacción de las necesidades,*
- *todos los actores sociales son responsables en el cumplimiento de sus derechos”* <sup>16</sup>

En respuesta al acatamiento de esos principios en particular, así como de la legislación en general, la institución ha definido varios ejes de trabajo, entre ellos:

- Eje de Atención.** Se refiere a la prestación de servicios en las áreas de Psicología, Trabajo Social y Legal, ante situaciones que vulneran los derechos de las personas menores de edad. La atención se dirige hacia la restitución de esos derechos y hacia el tratamiento integral de las personas afectadas.
- Eje de Protección.** Corresponde a las acciones que se emprenden, en coordinación con otras instituciones, para salvaguardar la integridad física y emocional de las niñas, niños y adolescentes, cuando el ejercicio de la autoridad parental o por ausencia de ésta, se violenta sus derechos.
- Eje de Defensa.** Se activa cuando los derechos de las personas menores de edad se vulneran por acción o por omisión de las instituciones de Estado o privadas, por la actuación de los progenitores o de personas responsables; se aplican así, los mecanismos legales necesarios –en sede administrativa o jurisdiccional- para proteger a las personas afectadas.
- Eje de Garantía.** Asegurar la efectividad en el disfrute pleno de los derechos de las personas menores de edad, en el entorno social. Uso de los instrumentos de derechos humanos, así como de garantía constitucional.
- Eje de Promoción.** Acciones que se ejecutan para difundir, sensibilizar, educar y ofrecer alternativas a las personas, a la familia y a la comunidad sobre una cultura de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.
- Eje de Prevención.** Actividades que tiendan a minimizar los factores de riesgo que están presentes en el contexto de la familia, la comunidad y sociocultural, que puedan vulnerar derechos o que atentan contra éstos.

Para cumplir con esos ejes de trabajo, la cobertura del PANI dispone de una estructura base operativa,

<sup>16</sup> Página Web del PANI. [www.pani.go.cr](http://www.pani.go.cr)

en el nivel local, que se compone de 9 Direcciones Regionales, 41 Oficinas Locales, 58 Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia y, en principio, coordina con 339 Comités Tutelares de los Derechos, así como con otros actores de la comunidad.

Dentro de la gestión del PANI, las oficinas locales desempeñan una función primordial en razón de la responsabilidad de atender el compromiso de *“proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad.”*<sup>17</sup> Son dependencias institucionales que, en el ámbito administrativo, tienen el encargo del proceso especial de protección de las personas menores de edad cuando sus derechos son amenazados o vulnerados.<sup>18</sup>

Es a partir de estas atribuciones, así como aquellas que le confiere la Constitución Política<sup>19</sup> al PANI, que preocupa a la Defensoría de los Habitantes el efectivo y eficiente cumplimiento de éstas obligaciones, particularmente en lo que atañe al proceso especial de protección de la niñez y la adolescencia; así como del rol que corresponde a la institución en general y a las oficinas locales en particular en cuanto al liderazgo y eje de coordinación permanente y efectiva, que les corresponde cumplir en relación con el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

Al respecto cabe mencionar que esta situación ha sido planteada con anterioridad por esta Defensoría. Particularmente en el anterior informe anual de labores, cuando la Defensoría hace la advertencia que *“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.”*

<sup>17</sup> Artículo 1. Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia. N°7648 del 9 de diciembre de 1996.

<sup>18</sup> Código de la Niñez y la Adolescencia, Artículo 129.

<sup>19</sup> 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 otras instituciones del Estado”.*

A partir de las quejas que la Defensoría de los Habitantes recibe, así como de la valoración de otros ámbitos de intervención en el sector de niñez y adolescencia, se debe insistir en este punto, en el tanto el país no cuenta con un modelo de gestión institucional debidamente diseñado y dispuesto para garantizar la efectividad del Sistema Nacional de Protección, del cual, por la competencia constitucional que le corresponde al PANI, ésta última cumple un rol fundamental. A esto se suma, como también se ha insistido en forma reiterada, que no se cuenta con Políticas Públicas para la niñez y la adolescencia que permitan construir la estrategia país para alcanzar el efectivo cumplimiento de los compromisos asumidos en cuanto a los derechos de esta población.

En este sentido, se ha considerado importante, en lo que atañe al presente Informe Anual de Labores, tomar en consideración la casuística que ingresa en la Defensoría de los Habitantes, con especial referencia a la del período de este informe, para analizar el estado de situación en cuanto al papel del PANI en el cumplimiento del mandato constitucional de protección al niño, niña y adolescente.

### El Proceso Especial de Protección

Todos los niños, niñas y adolescentes necesitan protección, debido a su especial condición de desarrollo evolutivo. No obstante, hay quienes por circunstancias muy particulares, requieren de mayor contención y apoyo que otros, debiendo el Estado intervenir para ser garante de una protección especial porque sus derechos fundamentales son fuertemente amenazados o transgredidos.

La protección especial significa entonces, que el Estado es responsable de adoptar “medidas especiales de protección” que permitan modificar las circunstancias adversas en que se encuentran algunos niños, niñas y adolescentes que menoscaban su desarrollo integral y pleno. Es así como la protección especial, debe asegurar una “atención positiva y preferencial” que logre restituir los derechos vulnerados de la población menor de edad que enfrenta estas situaciones; por cuanto la protección especial *“no se trata ya de dar beneficios a los niños, sino de acabar con los maleficios que no les dejan disfrutar de los beneficios que otros tienen.”*<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Gómez Da Costa, Antonio Carlos, *Introducción a la Doctrina de la Protección Integral, ponencia en el contexto de elaboración del proyecto de Código de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica, 1997.*

Es en ese sentido, que todas las medidas que se adopten por parte del Estado y de sus instituciones, deben estar fundamentadas en el principio del interés superior de la persona menor de edad; garantizando el respeto por sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura de un desarrollo pleno que le permita prepararse para una vida independiente y responsable.

Si bien, el Estado y sus instituciones deben respetar a los padres, madres o personas responsables en el ejercicio propio de sus funciones de educar y orientar apropiadamente a sus hijos e hijas, así como de brindar la protección y cuidados necesarios para su bienestar y promoción del desarrollo de sus potencialidades, para adquirir mayor independencia y responsabilidad conforme se crece; ese poder pierde legitimidad, como se ampliará más adelante, cuando se ejerce en forma arbitraria y abusiva, pues se constituye en violación a los derechos de la persona menor de edad.

Es ante estos escenarios, cuando el Estado debe intervenir para brindar protección especial; siendo el Patronato Nacional de la Infancia, la institución llamada para atender esa obligación, con la colaboración de otras instituciones estatales. Al respecto la Sala Constitucional ha señalado que el Patronato Nacional de la Infancia “... por tener un *status jurídico privilegiado derivado del propio artículo 55 de la Constitución (...) una ley ordinaria o reforzada no tiene la virtud jurídica, ni siquiera de disminuirle su competencia constitucional o de atribuírsela a otro ente u órgano estatal ...*”<sup>21</sup> Es así como el constituyente señala que el PANI tiene una función que ninguna otra institución del Estado costarricense puede arrogarse o sustituir y, por ende, que tampoco podría declinar o delegar.

El Código de la Niñez y la Adolescencia en el Capítulo II, referente al Proceso Especial de Protección en sede administrativa<sup>22</sup>, dispone del ejercicio de un liderazgo que debe asumir el PANI cuando los derechos de las personas menores de edad se vean amenazados o violentados por acción u omisión de la sociedad o del Estado, por falta, omisión o abuso de los progenitores o personas responsables, o por acciones u omisiones contra sí mismos. También señala el Código, que el proceso especial de protección podrá iniciarse de oficio o por denuncia presentada por cualquier persona, autoridad u organismo de derechos humanos. Conocida la situación, se escuchará a las partes involucradas, se recibirá la prueba y dictarán, inmediatamente, las medidas de protección que correspondan. El proce-

dimiento seguido por la oficina local correspondiente, será sumario e informal y garantizará la audiencia a la persona menor de edad involucrada. Cuando se aplican medidas se deben considerar las necesidades de las personas afectadas, prevaleciendo aquellas que fortalezcan los vínculos familiares y comunitarios. Esas medidas pueden adoptarse separada o conjuntamente y ser sustituidas en cualquier tiempo. En el caso del cuidado provisional de un niño, niña o adolescente en un recurso familiar sustituto, o bien, el resguardo temporal en un recurso institucional público o privado, la medida no puede exceder los seis meses.

### Observancia de los derechos de la niñez y la adolescencia en el proceso especial de protección

A partir del proceso de defensa de derechos de las personas menores de edad que realiza la Defensoría de los Habitantes durante el período 2008, se encuentra que del total de las situaciones que se denuncian (175) en la Dirección de Niñez y Adolescencia, el 23% corresponden a amenazas o violaciones a los derechos de la infancia y la adolescencia, por acción, omisión o resultado de la intervención de las oficinas locales del PANI en el proceso especial de protección. De ahí que este tema sea de especial interés y preocupación para la Defensoría en el presente informe anual de labores; dado que el PANI es la institución llamada para intervenir y proteger a las personas menores de edad ante situaciones que vulneran sus derechos, como resultado de la negligencia de los progenitores en el ejercicio propio de la función paterna y materna o de sus cuidadores.

A continuación se exponen algunas situaciones que preocupan a la Defensoría de los Habitantes, a partir de la casuística que atiende, en las cuales ha actuado para defender los derechos afectados, procurado su pronta y efectiva restitución. Al respecto cabe señalar que por la confidencialidad que se debe resguardar a las personas afectadas, las conclusiones que se apuntan a continuación son a modo de ejemplo.

1. Se puede apreciar la historia de niños y niñas que, desde muy corta edad, son sujetos de la intervención de las oficinas locales del PANI debido a la negligencia o el abandono, a la dependencia de las drogas, al abuso y la explotación sexual, cuyos progenitores no están en capacidad de observar debidamente las responsabilidades inherentes a la autoridad parental; teniendo entonces el PANI que asumir la representación legal de estas personas, con la consecuente tutela de sus derechos y

<sup>21</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 013583- 2007.

<sup>22</sup> Código de Niñez y Adolescencia, artículos del 128 hasta el 140.

demás compromisos, para asegurar su desarrollo integral y pleno.

No obstante, al revisar brevemente el proceso de intervención institucional ante esas situaciones, la Defensoría logra apreciar las limitaciones y, en ciertos casos hasta la incapacidad, del Sistema de Protección para dar una solución efectiva y oportuna a las necesidades propias de la población afectada. A quienes posteriormente, se les traslada a su historia de vida, la responsabilidad que ellos y ellas son las propias gestoras de su situación, porque no responden, ni se comprometen con las oportunidades que el PANI les ha ofrecido; derivando así en la revictimización y profetizando en un nuevo abandono, ante la incapacidad del sistema de protegerles eficazmente.

Ante esa ausencia de respuesta institucional para atender las diversas situaciones que le aquejan a la niñez y adolescencia en cuestión, no es extraño encontrar pronunciamientos particulares de la Sala Constitucional en procura de conminar al PANI a atender de manera inmediata, oportuna y eficaz las situaciones de desprotección en que puede encontrarse esta población, considerando, incluso las particulares situaciones de discriminación y revictimización de la que ha sido objeto.

En este sentido, llama la atención una de estas resoluciones, en la que el Tribunal Constitucional, ha señalado que el PANI *“...no cuenta con centros o albergues a nivel nacional especializados en programas integrales, de abrigo y de rehabilitación para la atención y recuperación de los y las menores víctimas diferenciando según sean situaciones de abuso sexual o explotación sexual comercial, o que se encuentren en una situación de vulnerabilidad en razón de su edad y de sujetos inescrupulosos que se aprovechan de esa situación.”* Por lo que le ordena al PANI *“...tomar las medidas necesarias para que en el plazo de dieciocho meses a partir de la comunicación de esta sentencia, la institución cuente a nivel nacional con albergues o centros especializados en la rehabilitación de menores abusados sexualmente o en explotación sexual comercial y se desarrollen programas de protección, auxilio, tratamiento físico y psicológico así como de rehabilitación especializados en este tipo de casos, sin perjuicio de la atención ambulatoria que actualmente se les brinda así como la implementación de medidas alternativas de protección y prevención en condición de igualdad, para las niñas, niños y adolescentes en riesgo social. Con respecto al menor amparado, se ordena a la autoridad recurrida brindarle en forma inmediata*

*la atención necesaria en virtud de sus problemas físicos y psicológicos.”*<sup>23</sup>

Resolución que, en un primer momento a la luz de la Doctrina de la Protección Integral, pareciera que no existe correspondencia y más bien se tiende a posicionar en la ya superada doctrina de situación irregular al pretender segregar a un grupo de personas menores de edad que se encuentran en circunstancias especiales. No obstante, la Defensoría de los Habitantes considera que ante la ausencia de efectivas y oportunas alternativas de protección que garanticen los derechos, que satisfagan las necesidades muy particulares de la población menor de edad y que promuevan su desarrollo integral y pleno, el juez constitucional ha tenido que recurrir a este tipo de resoluciones para brindar una protección efectiva; ordenando así al PANI la constitución o apertura de centros especializados que aseguren la ejecución de “programas de protección, auxilio, tratamiento físico y psicológico así como de rehabilitación”. Todo ello, con la finalidad de observar el principio del interés superior de las personas menores de edad afectadas, en procura de promover su desarrollo integral y pleno.

2. Respecto de lo anterior, al efectuar un repaso por la trayectoria en la gestión del PANI se logra apreciar que anterior a la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, la actuación del PANI era fundamentalmente separar a la niñez y adolescencia del medio familiar como medida primordial de protección. Posteriormente, conforme se incide y se asume el enfoque de derechos humanos, la actuación del PANI tiende a recurrir a la alternativa de protección en recurso institucional como medida extrema, privilegiando la permanencia del niño, niña y adolescente en el medio familiar. No obstante, llama la atención a la Defensoría de los Habitantes que en algunas situaciones en las que ha debido intervenir en defensa de derechos vulnerados, la posición institucional es que la población menor de edad permanezca con sus progenitores aún cuando se logra constatar una violación de derechos, pues están bajo la autoridad parental; situación que deriva en un abandono por parte del Estado.
3. Otra medida que ha venido adoptando el PANI como parte del Plan de Contingencia de los Albergues es el cierre de algunos de estos establecimientos, así como el traslado de la población

<sup>23</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 15751-2008 del 21 octubre 2008.

ubicada en estas alternativas de protección hacia organizaciones no gubernamentales; delegando en éstas la protección de los niños, niñas y adolescentes separados del medio familiar, lo que significó un incremento sustancial en la consignación de los recursos presupuestarios dispuestos para estas alternativas. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes estará al pendiente de revisar las estrategias de supervisión y evaluación que ha establecido el PANI para garantizar que la población menor de edad que se traslada a estas alternativas de protección, se encuentre no sólo en las condiciones físico-sanitarias adecuadas, sino que, además, la prestación del servicio garantice plenamente sus derechos en forma integral, considerando una revisión periódica de las circunstancias que motivaron el ingreso de la persona menor de edad en un recurso institucional; todo ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

4. Otra situación de especial preocupación para la Defensoría de los Habitantes, es la población menor de edad que se encuentra en el llamado albergue La Garita; donde ingresan adolescentes (hombres), que enfrentan problemas de “callejización”, de adicción, de explotación laboral, explotación sexual y de trata; quienes son referidos por el Programa de Atención Inmediata (DAI), de las oficinas locales del PANI y la Fuerza Pública. Lo anterior derivado de los disturbios suscitados en el albergue, para inicios del año 2009, motivo por el que días después, la Defensoría de los Habitantes realizó una visita al lugar para indagar sobre lo ocurrido.

Se conoce entonces, que los disturbios acontecen alrededor de las 9:45 de la noche, solo se encontraba el personal de cuidado diario. Al parecer una de las señoras (“tías”) procedió a apagar el televisor; provocando que cuatro adolescentes se molestaran, y reaccionaran en contra de la funcionaria, destrozaron algunas partes del inmueble y tiraron los alimentos. Ante estos hechos se llamó a la fuerza pública la cual se apersonó al lugar y luego de múltiples intentos lograron controlar los disturbios. Como resultado de esta situación los cuatro adolescentes involucrados fueron denunciados por los delitos de “*abuso sexual contra persona mayor de edad, amenaza a funcionario público y daños agravados*”, resultando en el traslado de los cuatro adolescentes al Centro de Formación Juvenil Zurquí para que descontaran una medida de detención provisional -privación de libertad- por un lapso hasta de dos meses. Es decir, resolviendo

los conflictos de la institucionalización con más institucionalización, esta vez, en un centro penal.

Cuando se entrevista al personal profesional del albergue sobre estos acontecimientos, consideran que esos excesos de violencia son resultado, entre otros motivos, de la frustración que genera en los adolescentes la ausencia de una respuesta institucional adecuada que brinde atención integral a sus necesidades, así como oportunidades efectivas para cambiar su situación. Al parecer, algunos de ellos, tienen la posibilidad de ser ubicados en un recurso familiar comunitario, pero es en las oficinas locales del PANI donde se resuelven las solicitudes de ubicación; siendo que no actúan en forma diligente; tardan hasta cuatro meses y más para responder. Mientras tanto, en el albergue los profesionales trabajan con los adolescentes su posible inserción en la nueva familia, así como otros aspectos importantes de su historia vital. Al respecto expresan preocupación porque no se coordina con las oficinas locales, tampoco reciben el apoyo y acompañamiento que requieren para atender de manera integral la situación de estos muchachos. Esto afecta las posibilidades de concreción de un proyecto de vida y en el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de la población.

Llama la atención a la Defensoría de los Habitantes que si bien, los cuatro adolescentes incurrieron en conductas que violentaron derechos y de las cuales deben asumir su responsabilidad, la aplicación de las medidas de privación de libertad, que solicitó la Fiscalía al Juzgado de Alajuela, fueron excesivas. En materia penal juvenil, la privación de libertad tiene carácter excepcional<sup>24</sup> por lo que se aplica como un último recurso; puesto que el objetivo que inspira esa normativa es educativa, no punitiva, ni represiva, la cual se deriva de la Doctrina de la Protección Integral, tanto así que se prevén las llamadas medidas alternativas tales como la amonestación y advertencia, libertad asistida, o haber llegado a una suspensión del proceso a prueba bajo la custodia del PANI, prestación de servicios a la comunidad y reparación de daños a la víctima, las cuales se denominan sanciones educativas, las cuales pudieron ser utilizadas en el presente caso.

En ese sentido, preocupa a la Defensoría de los Habitantes la intervención del propio PANI en el

<sup>24</sup> Ley de Justicia Penal Juvenil, artículos 126 y 131.



asunto, en el que se actuaba en doble condición (juez y parte), en el tanto, a pesar de los hechos sancionables, mantiene la custodia y el resguardo de los derechos de estos adolescentes, lo que le obligaba a verificar las condiciones de las medidas que, en lo penal juvenil, se adoptaron, dado que se mantenían bajo su responsabilidad y representación legal y, por ende, sin eximirles de sus responsabilidades, debían igualmente responder a la defensa de sus derechos.

5. Para la atención de los niños, niñas y adolescentes con adicción, en calle, víctimas de explotación sexual, laboral, y conflicto con la ley, el PANI crea el denominado “Centro de Encuentro” cuyo objetivo es motivar a la población en riesgo para que inicie un cambio en sus condiciones actuales, ingresen en un centro especializado, retornen con su grupo familiar y se promueva en ellos/as la construcción de un proyecto de vida.

Se plantea que este proceso consta de dos etapas<sup>25</sup>, la primera etapa, consiste en una atención inicial donde la población meta tenga “*acceso directo a los servicios interinstitucionales y articulados que mejorarán su calidad de vida y la protección integral de sus derechos.*” La segunda etapa, según se indica, operará a partir del 2009, ofreciendo a la niñez y la adolescencia alimentación, descanso, juegos, talleres socio-formativos y educativos, gimnasio, y áreas de atención terapéutica individual y grupal, además de un salón multiusos.

El Centro de Encuentro pertenece al Programa de Atención Integral de Niños, Niñas y Adolescentes en Riesgo Inminente y Mayor Vulnerabilidad del PANI (DAI). Este cuenta con 77 funcionarios(as), el servicio se presta las 24 horas del día y está enlazado con el 9.1.1. Este equipo establece a través de las rondas diarias en calle, un primer acercamiento con la población, brinda atención básica tal como alimentación, vestido, traslado a sus hogares, pasajes, bus; se ofrecen servicios interinstitucionales de salud, educación. Además, cuenta con alternativas de protección en recursos institucionales -La Garita y Barrio San José- además de las organizaciones no gubernamentales especializadas -Nuevos Horizontes, Hogares Crea- para cuando se requieren medidas de protección de abrigo temporal. Según la estadística de PANI, entre el 2007 y 2008 la institución ha atendido 1664 personas menores de edad.

Para cumplir con las dos etapas señaladas, el programa cuenta con el servicio del 9.1.1., la detección en calle –mediante rondas–, los albergues del PANI y de ONG; además se coordina con la CCSS, IAFA, MEP, INA, Ministerio de Seguridad, 41 Oficinas Locales del PANI y otras instancias.

Respecto del impacto en la gestión de este programa, la Defensoría de los Habitantes considera necesario evaluar a fondo los resultados de la propuesta institucional y la efectividad de la gestión que se ha emprendido para proteger a la población menor de edad sujeta de la prestación de estos servicios, particularmente su impacto en un cambio y mejora de su calidad de vida. Debe tenerse en consideración que se trata de una población altamente vulnerabilizada, al punto en algunos casos, de vivir en forma sistemática violaciones a sus derechos fundamentales, lo que conmina al PANI a redoblar esfuerzos en procura de garantizar la protección especial que la Constitución Política le obliga para todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes de este país. La propuesta metodológica de esta estrategia si bien interesante, debe estar acompañada de un resultado tangible en materia de protección efectiva de los casos particulares, con el propósito de no caer en falsas expectativas y dejar abierta la revictimización cotidiana.

6. Otra situación observada por la Defensoría de los Habitantes es la ausencia de mecanismos interinstitucionales de coordinación –como principio rector constitucional que debe ser la base fundamental Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia- para la resolución efectiva y oportuna del proceso especial de protección. Limitación que fue advertida por la Defensoría en el anterior Informe de Labores 2007-2008 y que reitera nuevamente en el presente informe. Señalamiento que resulta coincidente con las observaciones emitidas al PANI por la Contraloría General de la República respecto de “*Las debilidades observadas en la coordinación y articulación existentes con los diferentes sectores de la sociedad y con las demás instituciones que mantienen responsabilidades en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia, es otro de los factores que inciden negativamente en una adecuada labor de prevención y de protección integral en general ...*”<sup>26</sup>

25 Página web [www.pani.go.cr](http://www.pani.go.cr)

26 Contraloría General de la República, Informe N°DFOE-SOC-18-2009 del 30 de abril, 2009. Estudio realizado en el Patronato Nacional de la Infancia en relación con la actividad de prevención.

Un ejemplo de ello se refleja en la actuación de las oficinas locales cuando las autoridades educativas interponen denuncias y las convocan para establecer mecanismos de coordinación y cooperación en el proceso especial de protección de los niños y niñas escolarizados. Cuando la Defensoría de los Habitantes ha intervenido para atender estas situaciones, se logra constatar una actitud negligente por parte de algunas oficinas locales, pues la obligación constitucional de proteger a los niños, niñas y adolescentes, con la colaboración de otras instituciones del Estado; no significa que esa contribución, asistencia o ayuda para cumplir con ese cometido, se interprete como un traslado o depósito en esas instituciones que acompañan el proceso de protección especial, de la responsabilidad que, en sede administrativa, es exclusiva del Patronato Nacional de la Infancia, tal como lo ha señalado la Sala Constitucional.<sup>27</sup>

No obstante, preocupa a la Defensoría de los Habitantes lo que sucede en la atención cotidiana de la casuística en algunas oficinas locales del PANI, pues pareciera que el mandato constitucional que tienen las instituciones del Estado en el deber “de colaborar” en el proceso de protección de los niños, niñas y adolescentes, en algunas oficinas locales del PANI se tiende a trasladar a la institución colaboradora; dejando a la población menor de edad afectada en total indefensión, tal como ha sucedido con las denuncias interpuestas por personal docente de diversos centros educativos ante oficinas locales del PANI.

En otras ocasiones, pareciera que esa colaboración se interpreta como una obligación de la contraparte de rendir cuentas al PANI sobre la intervención realizada, mediante la presentación de informes de situación de niños y niñas, que en la mayoría de las veces, no son considerados ni validados para iniciar un proceso de intervención o para la adopción de medidas de protección, pues siempre priva el criterio técnico del personal del PANI, aún cuando éste no sea del todo congruente con el interés superior de la persona menor de edad. Lo que genera dilación en el proceso de protección, duplicidad de tareas, ausencia de coordinación, falta de credibilidad de la institución contraparte y pérdida de espacios que permitan ejercer la coordinación que corresponde.

7. Otro ejemplo de esa ausencia de estrategias efectivas de coordinación y colaboración interinstitucional

se evidencia en las dificultades que enfrenta el Comité de Estudio Integral del Niño/a Agredido/a del Hospital Nacional de Niños (CEINA-HNN) para restituir oportunamente los derechos de los niños y niñas violentados, bajo su estudio. Motivo por el cual convocan a la Defensoría de los Habitantes para que participe en sesiones especiales y se verifique el proceso de defensa de los derechos de esta población ante la omisión o acción de las oficinas locales del PANI.

Cabe mencionar que los comités de estudio integral del niño agredido son equipos –interdisciplinarios e interinstitucionales- destacados en los establecimientos de atención en salud donde se prestan servicios, responsables de prevenir, detectar, atender y dar seguimiento a las situaciones de agresión y abuso (en todas sus formas) que sufren las personas menores de edad.<sup>28</sup>

En el caso del CEINA-HNN, forma parte de este equipo, un representante del Patronato Nacional de la Infancia, (Área Legal), quien debe asesorar y orientar en las decisiones que se tomen en el seno del CEINA, debe servir de enlace y dar seguimiento a la ejecución de acciones preventivas que efectúe la oficina local con la familia del niño o niña en estudio; además debe retroalimentar las resoluciones que dicte el PANI en los casos que se estudian y analizan en el CEINA-HNN.

Al respecto, preocupa a la Defensoría de los Habitantes que la representación del PANI ante el CEINA no cumpla estas funciones con la diligencia y oportunidad que demandan las circunstancias ya que está de por medio la salud, integridad física y mental de una persona menor de edad. Situación que debilita no solo el proceso de adopción oportuna de medidas preventivas para trabajar con la familia por parte de la oficina local, sino que afecta el asesoramiento oportuno para la emisión acertada de las medidas de protección. Lo anterior, ciertamente se refleja en algunos casos que se estudian y analizan en el seno de las sesiones del CEINA a las que ha sido invitada a participar la Defensoría de los Habitantes.

En ese sentido, existe una íntima relación entre el eje de protección y el eje de defensa, definidos por el PANI como dos de los cuatro ejes del trabajo institucional. En el primero, se busca salvaguardar la integridad física y emocional de las niñas, niños

<sup>27</sup> Sala Constitucional, resolución N° 15751-2008 del 21 octubre 2008.

<sup>28</sup> Reglamento Comités de Estudio del Niño, Niña y Adolescente Agredido, Decreto Ejecutivo N° 30007-S. La Gaceta N° 235 del 06 de diciembre 2001.

y adolescentes, cuando el ejercicio de la autoridad parental violenta sus derechos. Mientras que el segundo, activa los mecanismos legales necesarios para brindar protección a las personas menores de edad afectadas. Procesos que en algunos casos bajo la intervención del CEINA/HNN no son atendidos en tiempo, poniendo en riesgo la salud y la vida de algunos niños y niñas.

La Defensoría de los Habitantes coincide con las autoridades del PANI en cuanto a que las resoluciones de las medidas de protección deben ser *“debidamente fundamentadas, congruentes, proporcionales, coherentes y consistentes con la situación presentada, de manera que el acto administrativo no incurra en arbitrariedad, siguiendo el debido proceso, y en correspondencia con las garantías procesales y sustantivas del Código de la Niñez y la Convención sobre los Derechos del Niño. La decisión que se adopte debe estar debidamente motivada con argumentaciones pertinentes y oportunas, relacionadas con los hechos debidamente acreditados en autos.”* Sin embargo, el criterio técnico que sustenta esas resoluciones, no siempre están en correspondencia con los principios rectores de la protección integral y los derechos que se deben observar, entre ellos, el principio del interés superior del niño, lo cual ha justificado, en diversas ocasiones, la intervención de la Defensoría de los Habitantes en procura de garantizar su exigibilidad y eficacia, como se ha dado cuenta al PANI, en distintos casos específicos que se han conocido.

### **El ejercicio de la autoridad parental y los derechos de la niñez y la adolescencia: una relación fundamental en la protección integral.**

Con la entrada en vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), se genera un cambio sustancial en la realidad jurídica y social de las personas menores de edad, que obliga al Estado y a sus instituciones, así como a la familia y a la comunidad en general, a asumir 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.

Es así, como se gesta un movimiento mundial que cambia sustancialmente el concepto de niño/niña; generando una construcción social que reconoce y legitima sus necesidades y derechos propios. De tal forma, que 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”*<sup>29</sup>. Asimismo, como país se asume el compromiso de adoptar todas las medidas apropiadas 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.

Ese 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 protección integral de las personas menores de edad se fundamenta en principios generales tales como la seguridad humana, el desarrollo integral, la unidad familiar, la autoridad parental, la responsabilidad de la comunidad y del Estado en la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Esa protección integral también se rige por principios particulares como el interés superior, la prioridad absoluta, la participación activa, la no discriminación, la autonomía progresiva y la discriminación positiva. Es así, como estos principios deben estar presentes y en armonía con el proceso evolutivo de los niños y niñas –biológico, psicológico, emocional/afectivo, cognitivo, social y espiritual- incluyendo el período prenatal.

<sup>29</sup> Convención sobre los Derechos del Niño, Ley N° 7184 del 09 de agosto 1990, art.2.

Debido a la importancia que reviste esta temática dentro del proceso de protección integral de las personas menores de edad, para efectos del presente informe, interesa a la Defensoría de los Habitantes referirse a la “Autoridad parental” como uno de los principios generales de la protección integral de los niños, niñas y adolescentes, así como la responsabilidad del Estado y sus instituciones frente a ese ejercicio.

### El papel de la familia y los derechos de los niños, niñas y adolescentes

El niño, niña o adolescente para el desarrollo integral y pleno de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, siendo éste el grupo primario y fundamental de la sociedad, así como el medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros en un ambiente de felicidad, amor y comprensión.<sup>30</sup>

En ese núcleo esencial, consecuencia de la relación de filiación existente entre sus miembros, ha sido considerado en el Derecho de Familia desde larga data, las responsabilidades que deben atender los progenitores para proteger a los hijos e hijas menores de edad, administrar sus bienes y representarles legalmente.<sup>31</sup> Esta función acuña el concepto de **autoridad parental**; la cual consiste en el conjunto de facultades y deberes legitimados para orientar, educar, cuidar, vigilar y disciplinar a los hijos y las hijas, sin que medie el uso del castigo corporal, así como ninguna otra forma de trato humillante contra ellos y ellas<sup>32</sup>, con la finalidad de formarles y prepararles para que asuman progresivamente una autonomía y una vida independiente en sociedad.

Ciertamente, el ejercicio de la autoridad parental es irrenunciable e intransmisible, también es sometido al control del Estado; lo cual significa que el “poder legítimo” que ejercen los progenitores sobre sus hijos e hijas puede ser fiscalizado, revisado, reorientado e incluso hasta modificado, por las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes; con el ánimo de asegurar el interés superior de la persona menor de edad. Por lo tanto, cuando las personas adultas abusan de ese poder, éste deja de ser legítimo y se constituye en violación de derechos; demandando en forma inmediata su protección y restitución. Esta espe-

cial relación entre el “**poder legítimo del adulto/a**” y la “**titularidad de derechos de la persona menor de edad**”, supone para el primero el deber de respeto por los derechos del segundo. Así las cosas, la autoridad parental puede ser suspendida<sup>33</sup> por diversas situaciones, tales como el matrimonio de los hijos e hijas, porque alcanzan la mayoría de edad, porque fallece alguno de los progenitores, por incompetencia en el ejercicio de la función (abandono de hijos/as), por violación, abusos, negligencia, corrupción o lesiones graves o gravísimas cometidos contra los hijos e hijas.

Si bien, la normativa en derechos de niñez y adolescencia les reconoce como personas con derechos propios e independientes a los de sus progenitores, no significa que están desvinculados del entorno familiar, por el contrario, toda persona menor de edad demanda la tutela de sus derechos fundamentales dentro del contexto de la familia; donde se promueva su desarrollo integral y pleno. En este sentido, tanto la Convención sobre los Derechos del Niño –en adelante la Convención- como el Código de la Niñez y la Adolescencia –el Código- establecen claramente las responsabilidades de la familia en la protección de los derechos de los niños y niñas.

La Convención, en el artículo 5, hace referencia a la obligación del Estado de respetar la responsabilidad de los progenitores en la orientación que imparten a sus hijos e hijas, según la evolución de sus capacidades. De igual manera, se establece en el artículo 18 que el compromiso primordial de los padres y madres es la crianza de sus hijos e hijas, entre tanto, el Estado debe brindar asistencia en el desempeño de esa función e intervenir cuando el ejercicio de la autoridad parental contraviene el principio del interés superior de la persona menor de edad –art. 19-.

Ciertamente el artículo 27 de la Convención refuerza la facultad anterior, cuando reconoce que toda persona menor de edad tiene derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo integral y pleno; delegando en sus progenitores esa función y, para asegurar que ese compromiso sea debidamente atendido, el Estado debe adoptar las medidas necesarias.

Por otra parte, en el recorrido que se realiza por los artículos del Código, también se logran claramente identificar las obligaciones que deben observar los progenitores en el proceso de crianza de sus hijos e hijas y en la protección de sus derechos fundamentales.<sup>34</sup> De igual manera, queda evidenciado el patrocini-

<sup>30</sup> Preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño citada. Además, retomado en los numerales 29, 30, 31 del Código de Niñez y Adolescencia.

<sup>31</sup> Código de Familia, artículo 140.

<sup>32</sup> Código de Familia, Ley N° 5476 de 21 de diciembre de 1973 -reformado por el artículo 2° de la Ley N°8654 del 1° de agosto de 2008, artículo 143.

<sup>33</sup> Código de Familia, artículo 158.

<sup>34</sup> Capítulo III Derecho a la Vida familiar y a Percibir Alimentos, Artículos del 29 al 40. Además de otros artículos tales como el 7, 10, 11, 12, 14, 15, 20 al 27, 45, 47, 56, 57, 59, 64, 72, 73, 78, 84, 87, 94,

nio y asistencia que debe prestar el Estado para que la familia cumpla efectivamente con esos compromisos.

De lo anterior, se visualiza la relación que existe en el binomio Familia – Estado como componentes de la sociedad natural, frente a la garantía de derechos del niño y niña, como prioridad absoluta; ello significa *“los derechos del niño con respecto al trato que recibe en la familia, los derechos del niño frente a la sociedad y a las instituciones y autoridades públicas, y los derechos de la familia frente al Estado”*.<sup>35</sup>

Ello, permite concluir que los progenitores, de manera particular, y la familia en general, ejercen una doble función en la crianza de sus hijos e hijas: 1) educar, orientar y formar y 2) reconocer que son personas con derechos propios y que los pueden ejercer. Por lo que, extremos tales como el “autoritarismo” o la “permissividad” como formas de educar, son contrarios con este principio. Por lo tanto, *“la familia no debe negarle al niño o a la niña el goce y ejercicio de sus derechos legítimos, ni fomentar la falsa idea que los derechos no conllevan límites y responsabilidades.”*<sup>36</sup>

Se debe entender entonces, que el ejercicio de la autoridad parental trasciende la visión de dominio y de poder de los progenitores o adultos responsables -“guardadores”- sobre la vida de las personas menores de edad, sino que por el contrario, entraña el deber de garantizar el ejercicio pleno de sus derechos, en un ambiente físico y mental sano que promueva y potencie el desarrollo integral.

Al respecto, es importante mencionar que la esfera de derechos que deben garantizarse parten del marco general de Derechos Humanos que ostenta toda persona por su condición de tal, y además, prevé una serie de derechos que atienden a la especificidad que tiene este grupo poblacional y que representan un marco jurídico básico para que tengan acceso a un desarrollo pleno, y a un nivel de vida adecuado; que supone además, la posibilidad de gozar en sus vidas la seguridad humana a la que tienen derecho en todas sus dimensiones.

## El papel del Estado y los derechos de la niñez y la adolescencia

De conformidad con la Doctrina de la Protección Integral, el Estado está en la obligación de propiciar y proveer todas las condiciones que promuevan y favorezcan el desarrollo integral y pleno de todas las personas menores de edad, entre otros, mediante el promulgación de políticas públicas, acciones y programas dirigidos a este sector que garanticen la efectividad y protección de sus derechos.

Además, desde la perspectiva del proceso de protección integral de las personas menores de edad, se observa que la normativa sobre derechos humanos, en forma particular, delega en el Estado dos funciones adicionales. Una función de naturaleza subsidiaria, por cuanto asiste y apoya a los progenitores o personas responsables en el proceso de crianza y protección de sus hijos e hijas, de conformidad con sus derechos.

En este proceso de protección integral de la niñez y la adolescencia, el Estado y sus instituciones cumplen una función subsidiaria, propiciando que la población menor de edad crezca y se desarrolle plenamente dentro de la dinámica natural de la familia; supliendo el Estado todo lo necesario para fortalecer a la familia y potenciar el desarrollo integral de la niñez y la adolescencia. Por ejemplo, puede ser cuando los progenitores no dispongan de las condiciones necesarias para la educación de sus hijos e hijas, tal como falta o insuficiencia de recursos económicos (art. 31 CNA) u orientación en relación con formas de disciplina sin que medie el castigo físico, el Estado y sus instituciones están obligadas a informar, orientar y asesorar a los padres, madres y personas responsables para que atiendan el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser disciplinados sin castigo físico ni trato humillante<sup>37</sup> y puedan cumplir exitosamente con esta función.

La otra función, es de naturaleza Supletoria, cuando se adoptan medidas temporales –o definitivas- para proteger a las personas menores de edad porque la autoridad parental es abusiva, omisa o negligente y existe una flagrante violación a sus derechos; exigiendo así la intervención estatal.

Ante estas situaciones, la normativa de protección integral de la niñez y la adolescencia le señala al Estado y a sus instituciones la obligación de intervenir para brindar la contención y seguridad necesarias. Si bien, la Convención prioriza –artículo 9- sobre la per-

96, y 99.

35 Daniel O'Donnell, *La Doctrina de la Protección Integral y las Normas Jurídicas Vigentes en Relación a la Familia*, México, 2004, p. 7.

36 Ibidem.

37 Ley N° 8654 Derechos de los niños, niñas y adolescentes a la disciplina sin castigo físico ni trato humillante, 1° de setiembre de 2008

manencia de las personas menores de edad al lado de sus progenitores, cuando ésta, a pesar de haberse abordado y agotado todas las posibilidades, mediante el apoyo estatal, afecta a la persona menor de edad, el Estado debe adoptar medidas para la correspondiente separación, sea temporal o definitiva, para asegurar el interés superior, garantizando el respeto por sus derechos en un ambiente físico y mental sano, en procura del desarrollo integral y pleno.

En el mismo sentido, el artículo 19 de la Convención hace referencia a la obligación del Estado de proteger a las personas menores de edad contra todas las formas de abuso o explotación perpetrado por sus progenitores o personas responsables; emprendiendo para ello, las acciones pertinentes. Como consecuencia de esta intervención estatal, el artículo 20 imprime la responsabilidad del Estado de brindar protección especial a las personas menores de edad privadas del medio familiar; asegurando la garantía de sus derechos.

Es entonces, que mientras estén vigentes las medidas de separación del medio familiar, ciertamente el Estado asume transitoriamente, el conjunto de facultades y deberes legitimados propios de la autoridad parental, siendo que para tales efectos, la Constitución Política le ha encomendado, de manera particular, al Patronato Nacional de la Infancia atender esa responsabilidad

El Código aglutina un conjunto de competencias que el Estado y sus instituciones deben observar -en sede administrativa y en sede jurisdiccional- ante la presencia de situaciones violatorias a los derechos de la población menor de edad. Para efectos del presente análisis, interesa el Proceso Especial de Protección en Sede Administrativa;<sup>38</sup> correspondiendo esta tarea a las oficinas locales del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), donde se articula el desarrollo de un proceso expedito en aras de tutelar derechos afectados.

Uno de los supuestos previstos para el inicio de este tipo de procesos, a la luz de los artículos 130 y 131 del Código citado, lo constituyen las faltas, omisiones o abusos por parte de los progenitores o encargados de la persona menor de edad, donde en virtud de la vulnerabilidad que presente este sector de la población, requieren de parte del Estado una intervención pronta, eficiente y eficaz de acuerdo con los términos prescritos para la Administración Pública<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Código de la Niñez y la Adolescencia, Capítulo II Proceso Especial de Protección, artículos 128 al 140.

<sup>39</sup> Es decir de conformidad con los principios del artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública. Este procedimiento administrativo puede ser revisado en sede jurisdiccional, según el

La función anterior, deriva del artículo 55 de la Constitución Política (1949) al señalar que *“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.”*

De igual manera, la Ley Orgánica del PANI señala en el artículo 1 que *“(…) Su fin primordial es proteger especialmente y en forma integral a las personas menores de edad y sus familias, como elemento natural y pilar de la sociedad (...)”*. El artículo 3 puntualiza, entre otros propósitos, el deber de *“fortalecer y proteger a la niñez, la adolescencia y la familia. Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación de los progenitores para el cumplimiento de sus deberes y derechos inherentes a la autoridad parental. Orientar y coadyuvar en las tareas de formación y educación, para el cumplimiento y la satisfacción de los derechos y deberes de las personas menores de edad. Garantizar a las personas menores de edad el derecho de crecer y desarrollarse en el seno de una familia, sea biológica o adoptiva. Brindar asistencia técnica y protección a la niñez, la adolescencia y a la familia, en situación de riesgo.”*<sup>40</sup>

Lo anterior, significa que la gestión que realiza el Patronato Nacional de la Infancia, debe estar en correspondencia con el marco normativo nacional e internacional que garantiza la protección integral de las personas menores de edad que habitan en el país, con la colaboración de las instituciones del Estado.

### III. Identidades negadas: el caso de los niños y niñas ngöbes nacidos en Costa Rica.

Uno de los principios fundamentales dispuesto por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, es el principio de no discriminación. Al respecto, el artículo 2 reza:

*1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, 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*

artículo 142, del Código de Niñez y la Adolescencia.

<sup>40</sup> Ley Orgánica N° 7648 Patronato Nacional de la Infancia, 1996

*niño, de sus padres o de sus representantes legales.*

*2. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares.*

Debe resaltarse que todo Estado tiene la obligación de garantizar la erradicación de toda práctica, actuación o disposición que violente este principio y lesione la dignidad como persona menor de edad. En este sentido, la garantía debe cubrir todas aquellas situaciones en las que el motivo de la discriminación provenga de la condición de sus padres/madres, sea cual fuere su naturaleza. Este principio deriva del principio de igualdad, plenamente garantizado por nuestro ordenamiento jurídico y que de manera clara y específica para las personas menores de edad retoma el artículo 3 del Código de la Niñez y la Adolescencia, enfatizando, además que *“los derechos y las garantías de este grupo son de interés público, irrenunciables e intransigibles.”*

A partir de este principio rector y de conformidad con el mandato institucional, la Defensoría de los Habitantes ha abordado la situación de discriminación y desprotección en que se encuentran los niños, niñas y adolescentes y, al cumplimiento de la mayoría de edad las personas adultas, provenientes del grupo indígena ngöbe, localizado en la parte sur del país.

Como se sabe, se trata de un pueblo autóctono que comparte territorio entre Costa Rica y Panamá y para quienes, las barreras limítrofes, son separaciones sobrevenidas a su cultura, que han afectado su unidad como pueblo y les han colocado en una situación de franca vulnerabilidad en relación con sus derechos. Se trata de una problemática que se ha venido presentado por mucho tiempo y que, desde el punto de vista de los derechos de la niñez y la adolescencia requiere ser abordada con la respectiva diligencia y urgencia que el asunto demanda.

En años anteriores, la Defensoría de los Habitantes había tomado conocimiento de la situación particular que se presenta con el desplazamiento migratorio que año a año se produce desde Panamá al país, con motivo de la cosecha del café, por parte de grupos familiares ngöbes. Esta migración, en la actualidad, fundamentalmente de orden económica, tiene aparejada una serie de situaciones de orden legal, migratorio y social que no sólo afecta a los y las

trabajadoras, sino que, de manera particular, violenta los derechos de los niños y niñas que acompañan o que nacen en el territorio costarricense durante la permanencia de sus madres en él.

Tanto por denuncias particulares como por advertencias de las propias autoridades de salud de las zonas relacionadas, durante el año 2008, particularmente, se realizó un intenso trabajo de coordinación interinstitucional, apoyado por UNICEF, así como de orden binacional (Panamá-Costa Rica), coordinado por la Defensoría de los Habitantes, mediante un equipo interáreas y con la colaboración de la Oficina Regional de Ciudad Neilly, con el propósito de resolver la situación de la inscripción de los niños y niñas de padres y madres ngöbes que por su condición migratoria, por la falta de documentos de identidad debidamente acreditados por la legislación nacional, por las condiciones del nacimiento o por el transcurso de los años sin haberse realizado los trámites, son violentados en su derecho a un nombre y a una nacionalidad.

Cabe destacar que la misma presencia de personas adultas, algunas de edad muy avanzada, evidencia el abandono en que, por muchos años, el Estado costarricense ha sumido a esta población, entre otros, por la falta de reconocimiento a su derecho a la identidad, situación que le ha expuesto a múltiples discriminaciones.

Claramente el artículo 7 de la Convención de los Derechos del Niño estipula que *“1. El niño será registrado inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde éste a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus padres y a ser cuidado por ellos. 2. Los Estados Partes velarán por la aplicación de estos derechos de conformidad con su legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes en esta esfera, sobre todo cuando el niño resultara de otro modo apátrida.”*

Este derecho, igualmente reconocido en la Constitución Política, encuentra desarrollo programático y operativo en el artículo 23 del Código de la Niñez y la Adolescencia, cuando señala que *“Las personas menores de edad tendrán derecho a un nombre, una nacionalidad y un documento de identidad costado por el Estado y expedido por el Registro Civil. El Patronato Nacional de la Infancia les prestará la asistencia y protección adecuadas, cuando hayan sido privados ilegalmente de algún atributo de su identidad.”*

Resulta claro de las disposiciones transcritas, no

sólo el reconocimiento del derecho, sino el grado de exigibilidad de éste, teniendo en cuenta que se trata de un derecho que debe ser reconocido en forma inmediata después del nacimiento, así como que, en caso de verse lesionado, le corresponde al PANI incoar las acciones de garantía correspondientes.

No obstante, los casos reportados, así como las evaluaciones realizadas en las distintas actividades que durante este año llevó a cabo la Defensoría de los Habitantes con las instituciones públicas de ambos países y la asistencia técnica y presupuestaria de UNICEF, evidencian que este derecho no ha sido debidamente garantizado a esta población y que, incluso, aún persisten normas, interpretaciones y prácticas que lo violentan. Además, la situación se agrava al concurrir otras situaciones de discriminación como es la condición migratoria, en la mayoría indocumentada, la condición étnica –incluyendo la barrera idiomática y las costumbres–, así como las limitaciones económicas que en muchas oportunidades los expone a prácticas de explotación laboral. Sobre esto último se reporta hasta la retención de documentos por parte de los intermediarios que les contactan para efectos laborales o por los propios patronos.

De los encuentros interinstitucionales nacionales y binacionales, así como del contacto con las propias personas provenientes de la comarca ngöbe en Panamá, entre otros, se pudo identificar algunos supuestos de hecho que particularmente inciden en la no inscripción de los niños y niñas, así como las dificultades que enfrentan al respecto. Este esfuerzo ha sido particularmente importante, en el tanto ha podido dimensionar la magnitud del problema, identificar las áreas críticas, las instancias intervinientes, y el establecimiento de estrategias conjuntas para enfrentar las fallas estructurales que han fomentado esta discriminación sistemática.

Entre las principales situaciones identificadas están:

#### **Nacimiento intrahospitalario de padres ngöbe panameños sin documentos de identificación.**

Como se sabe durante muchos años esta población ingresaba con autorización tácita del Estado costarricense, sin documentos de identificación. Esta situación genera graves problemas para esta población, especialmente cuando las mujeres acuden a los centros hospitalarios en labor de parto, ya que no se logra acreditar con certeza la identidad de la madre ni del padre de la persona recién nacida.

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes corroboró que los niños y niñas que nacían en los hospitales de padres y madres sin documentos de identi-

ficación, no eran declarados por el centro hospitalario; alegando imposibilidad de contar con certeza jurídica para identificar a quienes se decían ser el padre y la madre. Situación que al final, a quien ha venido perjudicando es a la o el recién nacido, el cual se quedaba sin declaración y posibilidad de inscripción registral como ciudadano/a costarricense.

En este sentido, y por medio de la labor de coordinación interinstitucional que han venido promoviendo la Defensoría de los Habitantes y UNICEF, se logró un acuerdo entre la Caja Costarricense del Seguro Social y el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante el cual, en octubre del 2008, se giró una directriz con el propósito que estos casos sean declarados por el hospital solamente con el nombre de la madre, para que posteriormente y ante el Registro Civil, se acredite la paternidad con los documentos de ley.

Pese a lo significativo del acuerdo alcanzado, preocupa a la Defensoría la cantidad de casos que quedaron en descubierto por la no previsión de una disposición de esta naturaleza con anterioridad, requiriéndose la realización de un estudio minucioso al respecto para resolver las situaciones que han quedado al descubierto.

En este sentido, se ha identificado también, la importancia de contar con la colaboración del Registro Electoral de Panamá, con la intención de compartir las bases de datos, incluso de huellas dactilares para evitar inscribir personas que aunque vivan en Costa Rica desde hace muchos años, podrían estar ya inscritas por nacimiento en Panamá. Esto requerirá de acuerdos con el Registro Electoral de Panamá y el Tribunal Supremo de Elecciones, en cuya coordinación se está procurando la coadyuvancia de la Defensorías de los Habitantes (Costa Rica) y la Defensoría del Pueblo (Panamá).

Por otra parte, se ha logrado reducir la posibilidad de nuevos casos, a partir de las medidas adoptadas en cuanto a regulación de los ingresos al país por vía de la frontera sur. En la actualidad, las personas ngöbes panameñas ingresan en forma regular al país por medio de un salvoconducto emitido por Panamá, validado por la Dirección General de Migración y Extranjería en Costa Rica y aceptado como tal por el Tribunal Supremo de Elecciones del país para efectos registrales. No obstante, como se indicó anteriormente, estos documentos son retenidos en forma ilegal por muchos de los patronos cafetaleros, lo que provoca que cuando deben acudir a los distintos centros de salud, carecen de los documentos de identificación personal.



Todas estas reformas y previsiones que deben ser debidamente comunicadas e informadas a las autoridades institucionales y comarcales en Panamá, para que las personas que migran conozcan que deben portar la cédula de identidad de su país y el salvoconducto, además de ingresar por los puestos oficiales y acreditados de control migratorio, a saber, Paso Canoas y Sabalito. Esto redundará en beneficios de respeto de sus derechos fundamentales.

### **Parto extrahospitalario inmediato.**

Es cuando la madre llega al centro hospitalario a las horas o pocos días de haber nacido el hijo/a o ésta lo lleva en procura de las primeras atenciones al recién nacido. Se trata de situaciones propias y únicas, que acreditan que la mujer que ha dado a luz recientemente y se presume que la persona recién nacida que se presenta es su hijo/a. Otros aspectos que se llegan a considerar es en la existencia del expediente de la madre por consultas prenatales, lo cual coadyuva en la acreditación de la maternidad.

En estos casos es obligación del hospital realizar las declaraciones, igual que de aquellos que nacieron dentro del hospital. Cabe señalar que, en estos supuestos, legalmente el Registro Civil es un auxiliar del hospital y abre una oficina para facilitar su registro en el sitio; sin embargo, la obligación de la declaración es del hospital.

Adicional a la importancia de la declaración hospitalaria para efectos de posterior inscripción registral, debe considerarse la alta movilidad que presenta este grupo poblacional, por lo que la portación de dicha declaración permite acreditar el nacimiento del niño/niña, particularmente en lo que atañe a los servicios de salud, así como en el caso que los padres/madres pretendan salir del país con él/ella. Esto para efectos de poder mantener los respectivos controles y evitar situaciones irregulares de tráfico de personas menores de edad.

Por lo anterior, es necesario que el Registro Civil de a conocer ampliamente el contenido de la directriz emitida entre los centros hospitalarios y otros centros de salud de la región indicando la obligatoriedad de levantar las declaraciones de las personas indígenas nacidas dentro o fuera del hospital (cuando sea inminente la maternidad), independientemente de la portación de los documentos de identidad de la madre.

### **Niños nacidos fuera del hospital con aval de la Asociación de Desarrollo Integral Indígena (ADII)**

El caso de los partos extrahospitalarios que ingresan a un centro médico o al Registro Civil años después del nacimiento para que los inscriban como costarricenses, presenta una complejidad mayor, incluyendo el aprovechamiento por parte de algunas personas para tratar de acreditar la condición de indígena costarricense por medio de la constancia de la ADII, siendo personas que ya cuentan con una identidad registrada en Panamá. Situación que obliga a las autoridades de Registro Civil a extremar la verificación de las identidades y de los nacimientos en el país, lo que en muchas ocasiones posterga, incluso por años, la posibilidad de poder inscribir el nacimiento, a riesgo que en los casos particulares podrían estarse violentando derechos fundamentales.

La Defensoría de los Habitantes continuará promoviendo la coordinación interinstitucional necesaria para poder atender los diferentes supuestos de hecho que se presentan en este tema, para lo cual debe contarse con el apoyo y compromiso de las distintas instituciones involucradas, en el marco de sus respectivas competencias. Asimismo, debe promoverse la cooperación binacional, al tratarse de una problemática compartida entre Panamá y Costa Rica, procurándose en todo momento hacer partícipe de estos procesos a las autoridades y habitantes de la comarca Ngöbe-Buglé.

## **IV. De las y los adolescentes en el Centro de Formación Juvenil Zurquí**

En cumplimiento al mandato legal, una de las áreas que la Defensoría de los Habitantes aborda de oficio o a petición de parte, corresponde al sistema penal juvenil, particularmente en cuanto a la interacción que las personas menores de edad, en detención provisional o definitiva, tienen con éste y cómo se garantiza el ejercicio efectivo de los derechos que les asisten.

En este sentido, en relación con las y los adolescentes que se encuentran privados de su libertad<sup>41</sup>, la Defensoría de los Habitantes realiza una labor de verificación de las condiciones de estas personas privadas de su libertad durante la etapa de ejecución de sentencia o durante la duración de la medida de de-

<sup>41</sup> Conforme a los Artículos 17 y 19 de la Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia (Reglas de Beijing), la privación de libertad, entendida como confinamiento de la persona menor de edad en un establecimiento penitenciario debe ser utilizado como último recurso y siempre por el plazo más breve posible.

tención provisional, esto específicamente en el Centro de Formación Juvenil Zurquí, administrado por la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia, único centro dispuesto para la población adolescente en el país.

Como marco normativo referencial para realizar esta labor, se cuenta con el Código de la Niñez y la Adolescencia, la Ley de Justicia Penal Juvenil, la Ley de Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles, la Convención sobre los Derechos del Niño, las Directrices de la Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) y las Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing). Este marco jurídico busca garantizar los derechos que todo ser humano por su condición de tal posee, así como una serie de garantías y derechos adicionales que por la particular condición tiene él o la adolescente en conflicto con la ley penal.

En el seguimiento que realiza la Defensoría de los Habitantes se mantiene siempre presente que una de las características de este régimen de protección especial prima el fin pedagógico, en el que la persona menor de edad participe de su proceso o plan individual al cual tiene derecho, y a que se respete su dignidad y se fortalezca su autoestima. Al respecto, la institución investiga aquellas situaciones particulares que le son planteadas como denuncia y que pueda estar enfrentando una o un adolescente privado de su libertad, así como las condiciones generales del centro que de igual forma pudieran atentar contra esas condiciones mínimas a las cuales tiene derecho.

Cabe destacar que, al haber sido designada la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, conforme con el Protocolo a la Convención contra la Tortura, se han reforzado las visitas al Centro de Formación Juvenil Zurquí, monitoreo que, en términos generales, mantiene una muy buena supervisión sobre la situación de la población privada de libertad. De cada visita se realiza un informe a la Dirección del centro, se realizan los señalamientos más relevantes, se solicita la adopción de medidas y, posteriormente, se da seguimiento a su cumplimiento.

Así, se presta atención al derecho a la recreación, educación, salud, alimentación, comunicación con familiares, asesoría legal y acceso a la información en cuanto a la ejecución de su sentencia, trabajo, capacidad institucional y ubicación del/la adolescente en espacios conforme a edad, sexo, condición procesal (indiciados, sentenciados, apremiados) y otras circunstancias especiales que garanticen una conviven-

cia con sus pares que fomente y potencie la intención socio-educativa de la medida o pena aplicada.

Durante el año se ha podido advertir que en relación con la capacidad instalada, el centro mantiene una población muy por debajo de su capacidad (120 personas), rondando entre las 35 y 45 personas internadas en promedio. Este aspecto representa un buen indicador en cuanto a la utilización de la medida de internamiento como el último recurso del/la juez penal juvenil, lo que en forma correlativa confirma la preeminencia de las sanciones penales alternativas, aspecto en el que el sistema penitenciario costarricense ha desarrollado una importante experiencia.

En relación con las condiciones de salubridad del centro penitenciario, particularmente en los dormitorios, debe indicarse que en las seis secciones existentes en el centro (secciones A, B, C1, C2, F y G) pese a contarse, como ya se indicó, con condiciones idóneas en cuanto al espacio disponible para los y las adolescentes, preocupa a la Defensoría el tratamiento en cuanto al aseo, menaje básico (concretamente con la ropa de cama), implementos de limpieza y los servicios sanitarios. Se ha podido constatar que la ropa de cama asignada a las personas menores de edad no es cambiada con regularidad y el estado de los servicios sanitarios presenta problemas en cuanto a la integridad de los dispositivos, así como también que se les suministra en forma limitada utensilios y materiales de limpieza.

Este estado de la situación contraviene disposiciones internacionales como las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad<sup>42</sup>, en su apartado IV. D, punto 33, que dispone lo siguiente:

*“Los locales para dormir deberán consistir normalmente en dormitorios para pequeños grupos o en dormitorios individuales, teniendo presentes las normas del lugar. Por la noche, todas las zonas destinadas a dormitorios, incluidas las habitaciones individuales y los dormitorios, colectivos, deberán ser objeto de una vigilancia regular y discreta para asegurar la protección de todos los menores. **Cada menor dispondrá, según los usos locales o nacionales, de ropa de cama individual suficiente, que deberá entregarse limpia, mantenerse en buen estado y mudarse con regularidad por razones de aseo.**”* (el resaltado no corresponde al original).

La no observación de esta disposición representa una amenaza en relación con posibles enfermedades en

<sup>42</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

perjuicio de los/las adolescentes que se encuentran en esas condiciones, por lo que al afectar el derecho humano a la salud debe procederse a su inmediata atención, tal y como en diferentes momentos la Defensoría de los Habitantes se lo ha señalado a las instancias responsables, así como a sus superiores.

En relación con el derecho a la educación, a la cultura, la recreación y el deporte, persisten las limitadas alternativas con que se cuentan. Si bien los requerimientos educativos, se suplen conforme con las necesidades individuales de cada uno de los y las jóvenes, lo cierto es que las actividades deportivas y recreativas en general son limitadas.

Entre otros aspectos, considera la Defensoría que un elemento esencial para maximizar y ampliar el tiempo y espacio disponible en este tipo de actividades, es necesario contar con mayor disponibilidad de personal de vigilancia que garantice el acceso a éstas, en condiciones óptimas de conformidad con las pautas de seguridad imperantes en el centro, así como la respectiva sensibilización y formación de ese personal en materia de adolescencia

En cuanto al derecho a la salud, éste se encuentra garantizado mediante la visita periódica de un médico, así como se tiene acceso a los servicios de una enfermera, así como de atención odontológica periódica. Cabe señalar que en relación con los servicios de enfermería se han recibido diferentes quejas en cuanto a la atención recibida, asunto que se ha hecho del conocimiento de las autoridades del centro en procura de una pronta solución.

En este sentido, la Defensoría reitera a las autoridades del Ministerio de Justicia para que se tomen las disposiciones presupuestarias y/o acciones correctivas en cuanto a los puntos que se han ido periódicamente señalando, en procura de mejorar la calidad de vida de la población y permitir un efectivo ejercicio de los derechos de los y las adolescentes.

## V. Otras formas de intervención institucional en materia de niñez y adolescencia

### 1. Gestiones judiciales

#### a) Recurso de amparo por la universalidad de la vacuna contra el Neumococo

De conformidad con la Convención Internacional de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, Costa Rica tiene el compromiso de garantizar a los niños, niñas y adolescentes del país, el disfrute del más alto nivel de salud posible, para lo cual deberá invertir el máximo de sus recursos. En este sentido, es ampliamente conocida la importancia de los esquemas básicos de vacunación de los países, los cuales deben ser de carácter universal para toda la población.

Cabe destacar que el Ministerio de Salud en conjunto con la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, creada por Ley N° 8111 y avalada por el Ministerio de Salud, recomendó la incorporación de la vacuna 7-valente en el esquema básico de Costa Rica; sin embargo, la Caja CCSS no había incluido esta vacuna en la Lista Oficial de Medicamentos (LOM); encontrándose contemplada en la Lista NO LOM para grupos de alto riesgo a los cuales se les venía aplicando.

No obstante, el acuerdo de la Comisión Nacional de Vacunas se estableció *"la incorporación de la Vacuna anti-neumocócica en el año 2008, para lo cual los profesionales del Programa Ampliado de Inmunizaciones realizaron un informe técnico denominado "Informe para Introducción de la Vacuna contra Neumococo en población menor de 2 años y mayor de 65 años"*.<sup>43</sup> Pese a lo cual, la Gerencia Médica manifestó que, según *"informe técnico y en vista que ambos estudios presentan algunas observaciones de sesgos metodológicos al usar la información y proyectarla ante la eventual aplicación de la vacuna y su costo efectividad"*<sup>44</sup>, existían dudas respecto de si la vacuna es costo-efectiva para ampliarla al resto de la población. Por este motivo, la vacuna no se disponía la aplicación a todos los niños y niñas del país ni a otros grupos etáreos de riesgo (mayores de 65 años) por parte de la seguridad social costarricense, sino sólo a un grupo específico definido por alto riesgo.

<sup>43</sup> Oficio 53343-4, Gerencia Médica CCSS, 9 de octubre del 2008. Según este oficio, la CCSS ha venido aplicando vacunas antineumocócica para aquellos casos que presentan un riesgo por presentar enfermedades como la Asplenia Anatómica o Funcional, Linfomas, Mielomas, Síndrome Nefrótico, entre otras.

<sup>44</sup> Oficio 53343-4, Gerencia Médica CCSS, 9 de octubre del 2008, p. 2

Es importante señalar que en Costa Rica, el neumococo se encuentra íntimamente relacionado con diversas enfermedades tales como la neumonía, la meningitis, la artritis séptica, la osteomielitis y las afecciones de oído, entre otras, siendo los niños y niñas menores de dos años, la población más vulnerable ante esta bacteria y a presentar una tasa más alta de complicaciones y secuelas.

El panorama da un importante giro cuando la vacuna se incluye en el esquema público de vacunación mediante acuerdo en firme del la Comisión Nacional de Vacunación y Epidemiología, en febrero de 2007. No obstante, mientras las autoridades de salud lograban ponerse de acuerdo en relación con el grupo al que finalmente se le brindaría el acceso a este importante instrumento de prevención en materia de salud infantil, la Sala Constitucional, emite, entre otros, el Voto 15737-08, como respaldo a la gestión de una madre que solicita la vacuna para su hija.

En este mismo sentido la Defensoría había solicitado en varias ocasiones a las autoridades de salud agilizar la compra de las dosis correspondientes, reconociendo los esfuerzos realizados y haciendo énfasis en la obligación del Estado de brindar una protección especial a la población menor de edad.

Asimismo, con el fin de garantizar la universalidad de la vacuna la Defensoría de los Habitantes presenta un Recurso de Amparo en contra de la Caja Costarricense de Seguro Social por negarse a incorporar dentro de la Lista Oficial de Medicamentos la vacuna neumococo 7-valente. Al respecto, la Sala Constitucional ordena a la CCSS realizar de inmediato los trámites pertinentes con el fin de incorporar en la Lista Oficial de Medicamentos de la institución, la vacuna contra el Neumococo a partir del año 2009 con el objeto de hacer efectiva la universalización de dicha vacuna para la población infantil.

Es así que hasta el 16 de enero de 2009, se inaugura por parte de la Presidencia de la República el inicio de una campaña de vacunación en favor de los niños y niñas nacidos después del 01 de setiembre de 2008.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes reconoce el logro-país alcanzado, haciendo el señalamiento que se mantiene un grupo en rezago compuesto por aquella población igualmente menor de dos años pero que nacieron antes de esa fecha, el cual queda desprotegido en espera de que nuevamente se inicien los trámites correspondientes en lo interno de la Caja Costarricense de Seguro Social para la compra de las nuevas dosis. Sobre el particular, el Ministerio de Salud recientemente adoptó una directriz con el pro-

pósito que se amplíe la población meta, de forma que cubra a todos los niños y niñas menores de dos años incluyendo los nacidos antes del 1° de setiembre de 2008.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes ha empezado a recibir denuncias de padres y madres de familia en el sentido que niños y niñas menores de dos años aún no reciben las dosis correspondientes a dicha vacuna, así como que hay insuficiencia de dosis disponibles en los centros de salud. Estas situaciones han sido ya puestas en conocimiento de las autoridades de salud respectivas, y desde esta instancia fiscalizadora se estará dando seguimiento al efectivo cumplimiento de lo establecido por la Sala Constitucional y las resoluciones administrativas de las instancias competentes.

#### **b) Acción de Inconstitucionalidad en relación con jurisprudencia del Tribunal de Familia.**

Tal y como se puso en conocimiento a través del informe anterior (2007-2008), la Defensoría de los Habitantes junto con el Patronato Nacional de la Infancia, interpuso ante la Sala Constitucional una Acción de Inconstitucionalidad contra la jurisprudencia del Tribunal de Familia en materia de adopciones internacionales.<sup>45</sup>

Al respecto se estimó que los dictados reiterados de ese órgano jurisdiccional en materia de adopciones contravienen los principios de subsidiariedad y seguridad psicosocial del proceso post-adopción, que se encuentran contenidos en la Convención de la Haya, Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional y en la Convención de los Derechos del Niño. Ello en el tanto, de la jurisprudencia del Tribunal de Familia, se desprende una diferenciación entre las adopciones internacionales de los niños institucionalizados y las adopciones internacionales de los niños efectuadas por sus padres, donde según este lineamiento jurisprudencial, prima la autonomía de la voluntad de los padres de los niños, desconociendo la aplicabilidad de la Convención de la Haya.

En ese sentido cabe indicar que conforme al artículo 81 de la Ley de Jurisdicción Constitucional, y la etapa procesal en que se encuentra la acción incoada, fue conferida audiencia a la Procuraduría General de la República para que se manifestara en relación con este asunto. Este órgano se pronunció mediante escri-

<sup>45</sup> Sala Constitucional, Expediente N° 08-005263-0007-CO.

to presentado ante la Sala Constitucional el 30 de junio de 2008 concluyendo lo siguiente:

*“...este órgano asesor recomienda a la Sala Constitucional admitir la acción y declara (sic) con lugar la misma, en virtud de que la jurisprudencia del Tribunal de Familia violenta los principios consagrados por la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención de la Haya Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en Materia de Adopción Internacional y en la Convención de los Derechos de los Niños, introduciendo con ello una desigualdad desprovista de justificación objetiva”*

En ese tanto, el órgano consultivo confirma la posición sostenida por esta Defensoría y el PANI en cuanto a las situaciones alegadas como violatorias de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; encontrándose esta acción sujeta al dictado de fondo por parte de los magistrados de la Sala Constitucional.

### Comisiones, foros y otros espacios en que participa la Defensoría

#### Comisión Nacional de Desnutrición Infantil

Como parte de su función fiscalizadora y garante del cumplimiento de los Derechos Humanos, la Defensoría de los Habitantes participa desde el año 2006, en la Comisión Nacional de Desnutrición Infantil. En el informe anual 2007-2008 se dedicó un capítulo a desarrollar el tema de la desnutrición infantil en Costa Rica, y se comentó del interés por 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 de esta población.

En dicho informe anual, se recomendó subsanar algunos problemas detectados en la atención de la desnutrición infantil<sup>46</sup>, entre ellos los siguientes:

1. Mayor y mejor coordinación interinstitucional para el abordaje de la desnutrición infantil. En este caso deben tomarse en cuenta otras instituciones 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 al programa de distribución de alimentos a familias (DAF), solucionando 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.
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 Desnutrición infantil y el Plan para la erradicación de la Desnutrición, así como mejorar los procedimientos de recolección de información pues se evidencia diferencias importantes en la información suministrada por las regiones, que en algunos caso ni siquiera se evidencia.

Pese al tiempo transcurrido, aún no se cuenta con elementos suficientes para destacar avances en las recomendaciones dadas. Sin embargo, preocupa que las metas del Plan Nacional de Desarrollo en relación con los CEN-CINAI, enfrentan dificultades de cumplimiento por falta de recursos económicos.

En cuanto al desarrollo del 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, la Comisión para la Erradicación de la Desnutrición, puso en ejecución durante el 2008 el plan de trabajo. El avance fue limitado, debido en parte a que no se contó con presupuesto para llevar a cabo las actividades del plan que así los requerían y a la fluctuante presencia de algunas instituciones y sus representantes, que limitó el trabajo de las subcomisiones.

Para finales del 2008 y principios del 2009, la CONADI llevó a cabo una evaluación de cumplimiento en el

<sup>46</sup> Defensoría de los Habitantes, Informe Anual 2007-2008, p. 352

que las seis subcomisiones que funcionaron durante el año presentaron su informe de labores. Se puso de manifiesto, una serie de limitaciones que incidieron en el avance a un ritmo más rápido y con mejores resultados, entre ellas se destacan las siguientes:

1. La necesidad de formalizar la Comisión Nacional de Prevención y Control de la Desnutrición, CONADI, mediante la emisión de un Decreto Ejecutivo que la consolide, para hacer efectivo el Plan Nacional Hacia la Erradicación de la Desnutrición Infantil 2008-2012.
2. Dificultad en la realización de actividades programadas por no contar con presupuesto propio para su desarrollo.
3. Limitaciones para la formalización y continuidad de las y los representantes de las instituciones integrantes de la subcomisión.
4. Imposibilidad para captar fondos externos, ya sea de organizaciones no gubernamentales, o que se incluyan en el presupuesto de cada institución participante.
5. Dificultad de incorporar la temática de la desnutrición en el accionar y planes de trabajo de las Instituciones que la conforman.
6. Debido a la reestructuración a la que ha sido sometido el Ministerio de Salud, se ha dificultado determinar a quién o qué Dirección o Departamento pertenece la CONADI, en primer término estaba bajo la coordinación de la SEPAN, actualmente se señala que pertenece a la Dirección Planificación Estratégica y Evaluación de las Acciones en Salud.

Durante este año 2009, la Defensoría de los Habitantes estará pendiente de que se tomen las medidas necesarias para subsanar las debilidades y dificultades señaladas. Al respecto, se reitera la necesidad de promulgar un Decreto Ejecutivo para consolidar la CONADI, así como dotarla de los recursos económicos que requiere para el desarrollo de las actividades del Plan para la Erradicación de la Desnutrición infantil.

### **Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de edad (CONACOES)**

Entre las las acciones interinstitucionales a las que particularmente la Defensoría de los Habitantes ha venido brindando seguimiento, como un esfuerzo conjunto para erradicar prácticas violatorias a los derechos humanos de la población menor de edad, es la CONACOES.

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 de impunidad frente a la comisión de este delito.

Mediante su labor de asesoría y recomendación en el seno de la Comisión contra la Explotación Sexual Comercial (CONACOES), ha reiterado la necesidad de concretar las acciones descritas dentro del Plan Nacional contra la Explotación Sexual Comercial, principalmente lo tendiente a la estimación y destino de los recursos disponibles o necesarios para hacer viables las tareas identificadas, dentro de las instituciones, además de la permanencia y el compromiso de instancias claves en la atención de esta población. Además, de las acciones encaminadas a atender a la población menor de edad víctima de esta violación, desde varios ángulos como la edad, el sexo y orientación sexual.

Sobre este último aspecto, la Defensoría de los Habitantes se encuentra vigilante ante el cumplimiento de lo establecido por la Sala Constitucional mediante resolución N° 15751-2008 del 21 de octubre del 2008 citada anteriormente y que representa un desafío particular para esta comisión y las instancias responsables en la materia que la componen.

Evidentemente esta resolución implica un importante precedente en la materia, tomando en consideración, tal y como lo planteó la Defensoría de los Habitantes en períodos anteriores, que la oferta institucional para la atención especializada de las y los jóvenes en explotación sexual comercial ha sido muy limitada en el país, más aún tratándose de explotación masculina. Se conoce de casos donde esta violación a sus derechos es persistente, sin que el PANI haya podido asegurar la efectividad de las medidas que ha adoptado para la protección de las y los jóvenes involucrados. Es evidente que el señalamiento de la Sala Constitucional

procura una revisión inmediata a las estrategias de acción, siendo que si bien recurre a la alternativa del internamiento en centro especializado, igual debe entenderse, como una medida de último recurso, en el tanto existan programas especializados oportuna y debidamente accesibles para esta población que garanticen la efectividad de la atención.

### Comité Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente

Mediante Decreto Ejecutivo N° 31461-MTSS, de noviembre de 2003, se reforma la conformación del Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora (constituido en 1997), órgano adscrito, con desconcentración máxima al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, responsable de establecer la política nacional en materia de trabajo infantil y adolescente. Órgano en que la Defensoría de los Habitantes participa como observadora, considerando la relevancia de la temática.

Según datos de la última encuesta de hogares del año 2002, la tasa de trabajo infantil entre la población de 5-11 años era del 4%, del 10% para 12-14 años y de 23.5% para 15-17 años<sup>47</sup>. Es evidente que las causas que motivan esta participación se relacionan con aspectos socioeconómicos tendientes a la pobreza, aumentando su vulnerabilidad y adecuado disfrute de otros derechos como la educación además de incrementar el riesgo de ser expuestos a otras actividades ilícitas y violatorias, como la explotación sexual comercial.

En los últimos tiempos, la labor fundamental de este Comité ha girado en torno al Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección Especial de la Persona Adolescente, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Cabe señalar que con el apoyo de la OIT/IPEC el país ha formulado un II Plan Nacional de acción, el cual fue reformulado para el período 2008-2010

Si bien dicho Plan se caracteriza por la rigurosidad en su formulación mediante la concatenación (no secuencia) de las metas nacionales y sectoriales dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo con acciones estratégicas del sector y objetivos específicos en materia de trabajo infantil y trabajo adolescente, la Defensoría de los Habitantes ha venido manifestando con suma

preocupación, las dificultades para articular la labor entre las instancias competentes que coadyuven en la efectiva ejecución y evaluación de este plan.

Como aspecto importante de resaltar es el hecho que el Ministerio de Trabajo cuenta con la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente (OATIA, constituida por decreto de 1998, la cual funge como órgano permanente y coordinación de la secretaría técnica del Comité Nacional, lo cual ha permitido dar continuidad a los planes nacionales; sin embargo, la labor técnica de esta oficina se ve sensiblemente limitada por la falta de apoyo y coordinación de las demás instituciones que, por mandato legal, tienen responsabilidad en la materia.

Uno de los aspectos que en forma recurrente se ha manifestado, es la falta de articulación del Comité Nacional con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, siendo que, a propósito de las reuniones sostenidas a finales del 2008 y principios del 2009, se han logrado algunos acercamientos importantes con el propósito de revertir esta debilidad. Cabe destacar que este es otro de los ámbitos en que la falta de Política Pública en materia de niñez y adolescencia, obstaculiza el efectivo cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales que el país tiene en la materia y cuya realidad lo demanda con urgencia. En ese sentido, ha sido insuficiente la voluntad política para asegurar dicho cumplimiento.

Esta misma debilidad ha sido apuntada por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, al señalar en relación con los planes de la región, del cual Costa Rica no es excepción, que se encuentra “...carentes de información, lo cual limita seriamente su acompañamiento, la identificación de cuellos de botella y la delimitación de responsabilidades. Así la mayor parte de los planes, un espacio amplio a temas de diagnóstico-incluyendo inventario normativo y marco conceptual- pierden precisión en los elementos de organización”. Se adiciona que los planes tampoco incluyen una estimación de los recursos disponibles o necesarios para hacer viables las tareas identificadas, además de metas e indicadores para poder dar seguimiento a la ejecución<sup>48</sup>. La Defensoría de los Habitantes coincide en los factores señalados por IPEC como las amenazas claras para la correcta ejecución de este Plan, adicionando la falta de compromiso y coordinación entre las instituciones más allá de un período gubernamental específico.

47 Programa internacional para la erradicación del Trabajo Infantil IPEC. *Trabajo Infantil Causa y Efecto de la perpetuación de la pobreza*, setiembre, 2008, p. 33.

48 *Ibidem*.

Adicional a la participación en este Comité, y considerando la importancia de la temática, la Defensoría de los Habitantes, en el marco de las acciones que se desarrollan a nivel regional por parte de las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos de Centroamérica mediante la Red de Defensores de la Niñez, desarrolló una campaña a nivel regional tendiente a sensibilizar a la población en general sobre la necesidad de garantizar la permanencia de los niños y niñas en las aulas y a recibir una educación de calidad; esto frente a la amenaza de deserción del sistema educativo por diversas razones, pero en especial, por motivo de pobreza, que conlleva a la explotación laboral infantil. La campaña se denomina **“Mi tarea es estudiar, no trabajar”**.

Esta Campaña fue diseñada y aprobada por el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, contando para su ejecución con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos como su secretaría técnica. El énfasis se centró en niños y niñas de primaria (I y II ciclo); a quienes se les protege de manera especial mediante la prohibición legal del trabajo infantil antes de los 15 años de edad (art. 78 del Código de la Niñez y la Adolescencia).

Uno de los objetivos específicos de esta campaña, fue la difusión de la situación de inobservancia al derecho a la educación de niños y niñas en edad escolar y en explotación laboral, mediante la intervención con equipos interdisciplinarios de escuelas de atención prioritaria, para lo cual se diseñó un material divulgativo para ser entregado en escuelas con estas características.

Se programaron actividades destinadas a la entrega técnica del material divulgativo, con la idea de disponer en las escuelas de afiches y rotafolios con contenidos atinentes a esta temática. La entrega técnica consistió en una capacitación con contenidos de derechos humanos de niños y niñas, el derecho a la educación y la explotación laboral infantil, con el fin de brindar elementos que refuercen la labor de promoción de estos equipos en sus comunidades educativas, así como la permanencia de los y las estudiantes en el sistema educativo y la protección ante la explotación laboral.

Igualmente, se realizó un gran lanzamiento de la campaña visual, mediante la colocación del afiche gigante promocional diseñado para tal propósito, para lo cual se contó con la colaboración de la Municipalidad de San José, mediante la colocación de 10 “mupis” en el centro de la capital, en lugares de tránsito masivo. Por la actualidad del tema y la necesidad de persistir en el posicionamiento del mensaje, se tiene previsto otros relanzamientos, considerando momentos oportunos del calendario escolar, tanto en el centro del país como

fuera del Área Metropolitana, por medio de las Oficinas Regionales de la Defensoría de los Habitantes.

### Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia

Como se ha indicado durante los últimos 11 años, la Defensoría de los Habitantes en atención a la obligación que le confiere el artículo 7º del Código de la Niñez y la Adolescencia, cuenta con 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 la normativa relacionada con los derechos de este sector poblacional, en el cual se conoce, analiza y retroalimenta, en forma permanente, 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 seguir consolidando la gestión del Foro CNA, para el año 2008 se elaboró un Plan de Trabajo que articula metas y actividades a partir de tres objetivos:

1. Facilitar la coordinación y la cooperación que promueva la ejecución de acciones para el cumplimiento 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 fueron cumplidas metas propuestas en el Plan de Trabajo 2008, en el tanto:

- 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 protección y defensa de los asuntos de niñez y adolescencia rinden cuentas sobre su gestión durante el año 2008 (informes anuales de gestión específica mediante indicadores de cumplimiento a las disposiciones del CNA).
- Se inicia el proceso de revisión de los indicadores vigentes, para elaborar una propuesta por parte de las instituciones.
- Se realizaron 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 Corredores, Aguirre (Quepos), San Carlos y Limón, 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.

## Dirección de Asuntos Laborales

La Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>1</sup> establece que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual; toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será complementada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social. Además, toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicalizarse para la defensa de sus intereses, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Aunado a lo anterior, toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. En igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>2</sup> establece mecanismos para su protección y garantía e impone a los Estados Partes el reconocimiento del derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

Los Estados Partes también reconocen el derecho

<sup>1</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en el año 1948. Artículos 23,24 y 25.

<sup>2</sup> Pacto que fue adoptado por la Asamblea General de la Naciones Unidas en su Resolución 2200A aprobado por la Asamblea XXI celebrada el 16 de diciembre de 1966.

de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todas las y los trabajadores: i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual; ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto; b) La seguridad y la higiene en el trabajo; c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad; d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Además, los Estados se comprometen a garantizar: a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos; b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas; c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos

y libertades ajenos; d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes, así mismo el derecho de toda persona a la seguridad social.

Por su parte, y siguiendo con los lineamientos internacionales, corresponde a la Organización Internacional de Trabajo (OIT)<sup>3</sup> el desarrollo de un sistema de normas del trabajo, cuyo objetivo es la promoción de oportunidades para hombres y mujeres, con el fin de que éstos tengan un trabajo decente y productivo, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad. Es por ello que desde que se crea la OIT en el año 1919 hasta el día de hoy, este Organismo Internacional ha promulgado una diversidad de Convenios que vienen a proteger los derechos laborales de los trabajadores y las trabajadoras. Siendo que Costa Rica ha ratificado casi la totalidad de esos Convenios, corresponde entonces a la Defensoría de los Habitantes ejercer el control de legalidad sobre el cumplimiento de los mismos.

Que de acuerdo con la Ley de Creación de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley No. 7319 y su Reglamento, corresponde a la Defensora de los Habitantes determinar los órganos especiales que considere necesarios para el mejor cumplimiento de sus funciones y atribuciones. Es así, como desde la creación de la Institución las denuncias recibidas sobre temas en materia de derechos laborales han sido conocidas por las distintas Direcciones de Defensa, tales como la Defensoría de la Mujer, Protección Especial y Control de Gestión Administrativa, a falta de una instancia especializada que centralizara e integrara la temática relacionada con esta materia.

Es entonces cuando se hace necesario, para la Defensoría de los Habitantes en la coyuntura actual que vive el país, debido a la crisis económica internacional, la caída en la inversión, el aumento del costo de los combustibles, dar énfasis al tema laboral; máxime que, con la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA), el Capítulo 16 como una enmienda para protección de los derechos laborales de cada país que ratifique el Tratado de Libre Comercio, es importante que la Defensoría cuente con una Dirección de defensa especializada para la protección de los Derechos Laborales.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo OIT. [www.ilo.org/global/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm)

<sup>4</sup> Mediante el dictado del Acuerdo No. 00001429 de la Defensora de los Habitantes, suscrito a las diez horas del nueve de enero del 2009, y publicado en Diario Oficial La Gaceta No. 24 del 04/02/2009, se resolvió la creación de la Dirección de Asuntos Laborales con la finalidad de que se encargue de la tramitación de las quejas presentadas por los habitantes y de las investigaciones

Se crea entonces a partir del 1 de enero del 2009, la Dirección de Asuntos Laborales<sup>5</sup> como un área especializada de la Defensoría de los Habitantes en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos laborales de los habitantes de Costa Rica. Le corresponde así, a la nueva Dirección de Defensa velar porque las actuaciones de la Administración Pública y las autoridades se ajusten al respeto de los derechos laborales claramente establecidos en el Ordenamiento Jurídico, la Constitución Política, el Código de Trabajo y los reglamentos especiales que regulen la materia laboral. Además, de velar por el cumplimiento de los Convenios Internacionales aprobados por Costa Rica y dados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

La Dirección de Asuntos Laborales conocerá de toda aquella denuncia que refiera a la violación de derechos económicos y sociales relativos al derecho en la eficiencia en la prestación de los servicios públicos<sup>6</sup>, que incluye tres subtemas: la solicitud de aumento en el número de cuotas obrero patronales de la Caja Costarricense de Seguro Social, problemas administrativos de las instituciones del sector público por omisión o negligencia en el reporte y/o la entrega de rebajos salariales y las irregularidades en el trámite de contratación de servicios profesionales.

Con respecto al derecho de toda persona a la Seguridad Social, conocerá de las quejas que se interpongan por atrasos en pagos por indemnizaciones de seguros, atrasos en pagos de pensiones y actualización de los porcentajes por indemnizaciones, retraso estatal en el pago de pólizas por riesgos del trabajo, el retraso o la mala atención de parte de las entidades aseguradoras en riesgos del trabajo, además de las quejas que se dieran contra los patronos por parte de los trabajadores y trabajadoras por que se restrinja o impida el acceso a la seguridad social.

En el tema del Derecho al Trabajo y la estabilidad en el empleo público le corresponde a la Dirección de Asuntos Laborales investigar y verificar las denuncias que reciba la Institución por incumplimiento de los contratos colectivos de trabajo, por inobservancia de las condiciones de higiene y protección de la salud en los centros de trabajo policiales y todos los demás centros de trabajo, la omisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la intervención de los conflictos laborales colectivos, la violación del régimen laboral de

de oficio que inicie la Defensoría de los Habitantes sobre los temas de Asuntos Laborales.

<sup>5</sup> Acuerdo No. 00001429, del 9 de enero del 2009, publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 24, del 4 de febrero de ese año

<sup>6</sup> Véase Tipología de Derechos de la Defensoría de los Habitantes, Área 27, Dirección de Asuntos Laborales.

excepción de los funcionarios policiales, los despidos ilegales o violación a normas laborales en el Sector Público, la discriminación en el ingreso, permanencia, trato o remuneración en el empleo, las omisiones de parte del control estatal ante despidos ilegales o violaciones a las normas laborales del sector privado, la persecución laboral u hostigamiento laboral. Asimismo, todo lo relativo a las anomalías que se presenten en el trámite de reclutamiento, selección y nombramientos en el Sector Público.

Sobre los Derechos Sindicales se admitirán denuncias sobre actos ilícitos que afecten los derechos laborales de los dirigentes en el Sector Público, la denegación o cancelación arbitraria de la personería jurídica a sindicatos o asociaciones de trabajo, cuando se de la obstrucción de la actividad laboral o de asociación laboral en el Sector Público, además de la omisión de la actividad estatal ante el aporte de cuotas patronales para asociaciones solidaristas. Tramitará también la Dirección de Asuntos Laborales las quejas que pudieran presentarse sobre la perturbación del derecho de libre asociación y afiliación a sindicatos del sector público.

Finalmente, en cuanto al Derecho a la prestación eficiente del servicio público Seguridad Ciudadana, se atenderán denuncias relativas a la falta de recursos materiales y humanos en la función policial cuando no esté relacionada con la prestación directa del servicio Seguridad.

Desde que inició funciones la nueva Dirección de Asuntos Laborales<sup>7</sup> y hasta la fecha, se han recibido 61 denuncias sobre violaciones de derechos laborales.

Se destacan los casos o denuncias más reiteradas en el período que se reporta. Los problemas administrativos en el Departamento de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública continúan. En Informes Anuales anteriores, presentados por la Defensoría de los Habitantes correspondientes a los períodos 2004-2005, 2005-2006 y 2007-2008 ya se ha informado a la Asamblea Legislativa sobre las irregularidades que se presentan en el Departamento de Recursos Humanos del MEP sin que a la fecha esos problemas hayan sido resueltos.

Siendo que el curso lectivo 2009 inició en el mes de febrero, nuevamente como todos los años y en forma cíclica y repetitiva se vuelven a presentar irregularidades en el nombramiento de docentes, a la fecha no resueltos. Las quejas recibidas refieren a la asignación

de las 40 lecciones como máximo establecidas en la Ley de Salarios de la Administración Pública en su artículo 15, el cual establece el derecho de todo docente nombrado en una plaza en propiedad de que se le asigne el máximo de lecciones(40 lecciones).

En muchos de los Colegios y Liceos del territorio nacional, esta distribución responde al aumento o disminución en la población estudiantil que se matricule, por lo que los encargados de establecer estos cuadros son los propios Directores o Directoras de los Centros Educativos. En el año 2009, han sido denunciadas serias anomalías para realizar esa asignación de lecciones, como sucede en el caso del Colegio Conservatorio Castella de Heredia. Actualmente se presenta un serio problema con las y los profesores que imparten la Especialidad de Artes Plásticas, pues estas lecciones especiales solo se imparten en el horario de la 1 de la tarde a las 4 p.m. de lunes a viernes, pues por las mañanas los alumnos y alumnas de ese Colegio reciben lecciones académicas<sup>8</sup>. La Defensoría de los Habitantes de la República manifiesta su preocupación en este caso, pues a pesar de haber sido denunciado ante las autoridades del MEP al Departamento de Recursos Humanos, en el trámite de investigación del Expediente No. 37841-2009-SI, aún no se visualiza un arreglo de esta situación, ni tampoco la forma en que el Ministerio de Educación recuperará los dineros pagados de más a los docentes que gozan de este beneficio desde febrero del 2009, sin haber trabajado las 40 lecciones.

Las explicaciones dadas por el Departamento de Recursos Humanos del MEP, refieren a que no hay Director nombrado en propiedad, pues el que fungió el año pasado fue trasladado a otro Colegio de la zona y actualmente se desempeña como Director a.i. el Asesor de Educación del Circuito, al que pertenece el Colegio Conservatorio Castella.

Otra de las denuncias reiteradas por los profesores y profesoras, es la falta de respuesta a las solicitudes presentadas de traslados por excepción, a pesar de que el Ministerio de Educación Pública establece un calendario para recibir las mismas –mayo 2008 a junio 2008- estas solicitudes fueron presentadas por

<sup>7</sup> 1 de febrero del 2009

<sup>8</sup> Este caso es el siguiente: Para el año lectivo 2009, se realizó la asignación de las 40 lecciones correspondientes a cada docente con nombramiento en propiedad, siendo que la totalidad de esas lecciones les fueron asignadas a 15 profesores que tienen plaza en propiedad, siendo que ninguno de ellos ha trabajado la totalidad de esas lecciones pues el horario no lo permite, por lo que a la fecha el máximo de lecciones asignadas no están siendo laboradas por estos docentes y se están viendo afectados los docentes interinos a quienes se les rebajaron sus lecciones, pero que cumplen el mismo horario laboral que el de los profesores propietarios.

los docentes en tiempo, sin que a la fecha hayan sido resueltas.

La Defensoría de los Habitantes, por su parte investiga en este momento si el mecanismo de nombramientos utilizado por el Ministerio de Educación Pública es el más adecuado, pues refiere a una lista con la calificación de los docentes que se reclutaron por especialidad y la forma de nombrarlos refiere a una llamada telefónica que se hace en tres oportunidades para verificar si el docente acepta o no el nombramiento que se le ofrece. De no aceptar el docente porque en muchos casos se le ofrecen nombramientos lejanos a la zona donde vive, lo cual implica que, para aceptar estos nombramientos, tienen necesariamente que dejar a sus familias e irse a vivir al lugar donde trabajaran de lunes a viernes, regresando los días sábados y domingos a sus hogares. En estos casos es usual en el procedimiento seguido por el Departamento de Recursos Humanos del MEP, que ante la no aceptación de estos nombramientos o la no contestación incluso del teléfono por parte del docente requerido, se aplican sanciones estipuladas en la Ley de Carrera Docente y no se le permite al docente un nuevo nombramiento durante el año lectivo. Considera la Defensoría de los Habitantes que el sistema de nombramientos debe de revisarse por parte del Ministerio de Educación Pública.

Otra de las quejas recibidas en el período refiere al otorgamiento, pago y revaloración de las pensiones de los diferentes Regímenes de Pensiones por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. En igual sentido, el problema continua en la Dirección Nacional de Pensiones los trámites son lentos y los pagos aún más. Las denuncias recibidas por las y los usuarios son múltiples, hay trámites paralizados desde hace varios años y en la actualidad los que obtienen una solución efectiva son los pensionados que han acudido a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda del Poder Judicial, donde de un año a la fecha, sí han encontrado una respuesta favorable a través de las mediaciones que se han realizado para que la Dirección Nacional de Pensiones haga efectivos los pagos de los derechos de los pensionados. Esta situación pone en desventaja a los pensionados que no tienen ingresos económicos suficientes para acudir a esta Jurisdicción Contenciosa pues se requiere del patrocinio de un abogado para demandar la defensa de los derechos en esta jurisdicción.

Las denuncias por hostigamiento laboral<sup>9</sup> en el Sector Público van en aumento. La Dirección de Asuntos

Laborales en el corto período de funcionamiento ya ha recibido 5 denuncias de habitantes que actualmente están enfrentados al acoso psicológico, la discriminación de las funciones que realizan y las agresiones verbales y psicológicas de parte de sus Jefaturas o de algunos compañeros. El mayor problema identificado sobre el hostigamiento laboral es que en la mayoría de los Instituciones del Sector Público no se cuenta con reglamentos específicos para sancionar el hostigamiento laboral y en muchos casos cuando se produce de parte de las Jefaturas o Jerarcas, en las dependencias estatales se tiende a disimular, por lo que las víctimas del hostigamiento laboral se encuentran en total estado de indefensión, siendo que están seriamente perjudicadas en su estado emocional y en su salud física. Este es un tema que ya ha sido introducido por la Defensoría de los Habitantes en informes de años pasados y al cual se le dará mayor estudio para determinar las posibles recomendaciones que vengán a contribuir en la prevención y solución de este problema.

Finalmente, se han recibido 5 denuncias por persecución sindical<sup>10</sup> en el Sector Público, en diversas Instituciones como el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el Tribunal Administrativo de Transporte Público, el Ministerio de Educación Pública, en algunos Colegios, y por parte de habitantes en ejercicio de su derecho constitucional de sindicalización ya que son afiliados y representantes de filiales de sindicatos de trabajadores del Sector Público que han denunciado a la Defensoría de los Habitantes que están siendo objeto de persecución sindical por parte de los Jerarcas de estas dependencias o de Jefaturas de los Departamentos para los cuales laboran, por el hecho de pertenecer a sindicatos de trabajadores costarricenses. Las denuncias refieren a persecución incluso al despido de funcionarios, o incluso al no otorgamiento de permisos para asistir a las reuniones de la Junta Directiva de esos Sindicatos para desempeñar las funciones como funcionarios y funcionarias de esas dependencias estatales, por el hecho además de haber asumido un cargo en la Organización Sindical. Las denuncias recibidas actualmente se encuentran en trámite para verificar lo dicho por los y las denunciados y determinar en cada una de las denuncias, si efectivamente ha existido alguna violación al Derecho Constitucional y a los Convenios de la OIT para así emitir las recomendaciones pertinentes.

9 Véase los Expedientes Nos. 34150-2009-SI, 34981-2009-SI, 36940-2009-SI, 37132-2009-SI, 39233-2009-SI en la Dirección de

Asuntos Laborales de la Defensoría de los Habitantes.

10 Véase los Expedientes Nos. 34344-2009-SI, 36940-2009-SI, 37111-2009-SI, 38583-2009-SI, 39233-2009-SI.

## Dirección de Promoción y Divulgación

### Ampliando la mirada de los derechos y las responsabilidades

*“El mundo escolar visto desde los ojos infantiles en toda su gama de imaginación, forma parte de la impronta infantil de lo que son los derechos, los suyos y de sus familias, lo que creen que es su escuela, sus aciertos y desventuras escolares y que en mucho reflejan desde la mirada de los niños y niñas, un claro y sencillo espectro cultural y social de ellos y de su entorno vivencial.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación, 2009*

La experiencia acumulada durante los últimos cuatro años, ha permitido a la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes, la diversificación y profundización de su trabajo, en el marco de un cúmulo de aprendizaje, madurez metodológica y adquisición de nuevas destrezas en casi quince años de funcionamiento y a partir de una labor dedicada del equipo de profesionales que laboran en ella.

Desde ese punto de vista, la Dirección de Promoción y Divulgación es hoy un órgano de educación en derechos humanos, con especialidad en procesos de educación no formal e informal. La madurez institucional ha llevado a la consolidación de esta Dirección, que hoy día ejecuta en sus acciones permanentes, aproximadamente una cuarta parte de las actividades institucionales.

Durante los últimos cuatro años, la Dirección de Promoción y Divulgación, ha continuado su trabajo en tres áreas estratégicas, a saber:

- I) Educación en derechos humanos para niños, niñas y adolescentes.
- II) Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades nacionales.
- III) Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos.

### I. Educación en derechos humanos para niños, niñas y adolescentes

#### a. Proyecto de Educación en Derechos Humanos para niños y niñas “Aprendiendo a convivir”

El trabajo realizado en las actividades de promoción y divulgación durante los últimos años, ha centrado sus esfuerzos en profundizar las experiencias y logros obtenidos, de modo que fuesen incorporados como insumos para el proceso de educación en derechos humanos que la Dirección inició con el modelo “Aprendiendo a Convivir” y que se extendió para continuar con otros talleres, capacitaciones, charlas o foros de derechos humanos.

En el Informe del año 2006, se decía que el trabajo con el Ministerio de Educación se había caracterizado por un abordaje desde la educación en derechos humanos en el sector docente, estudiantil y familiar, con el objetivo de fomentar la comprensión de que cada persona comparte también la responsabilidad con los derechos humanos y que éstos sean una realidad en cada uno de ellos o ellas, en cada comunidad y en la sociedad en su conjunto.

Este abordaje integraba capacitaciones para prevenir la violación de los derechos humanos, por la vía de la información y el conocimiento. Sin embargo, esta experiencia puso en evidencia la incapacidad del modelo frente a un sistema basado en valores, actitudes, legitimaciones sociales y diversos grados de gratificaciones que existen en las y los docentes, en las personas y que se reflejan claramente en las comunidades.

Como se consignó en el anterior informe de labores, los procesos que se han desarrollado con la población estudiantil de niños y niñas, sus docentes y sus comunidades, constituyen experiencias frescas e innovadoras, no sólo porque involucran un abordaje temático novedoso, sino además porque se ha recurrido a la expresión artística y lúdica para motivar la construcción de actitudes y conocimientos de derechos humanos en los y las estudiantes del primero y segundo ciclo de la educación general básica, sus maestros o maestras, familiares y entorno comunal.

Desde esta propuesta de replantear las tareas con nuevas formas de mirar, las demandas de los derechos de niños, niñas y preadolescentes que han trabajado en el proceso de "Aprendiendo a Convivir", nos indican claramente que los derechos que reivindican su condición de seres con dignidad, deben, a fuerza, atravesar por el tamiz de un marco más amplio y que a la par de la educación, les asegure el disfrute, la comprensión y el enriquecimiento desde una nueva praxis de derechos humanos "humanizados".

Hablar del derecho a la educación es al mismo tiempo hablar de la integralidad de todos los demás derechos, pues de una u otra manera, éstos encierran el entorno personal, colectivo y de la existencia de las demás personas.

### En la búsqueda de nuevas formas de mirar

La agresividad social de los entornos culturales son también campos de batalla. Los niños, niñas y adolescentes también se encuentran en situaciones de riesgo, particularmente cuando pueden padecer hambre o enfermedad o cuando peligran aspectos funda-

mentales de su vida cotidiana y sus propios espacios vitales.

Entre las causas que pueden poner en peligro sus vidas, ya no se cuentan solo las guerras. Ahora hablamos de los derechos humanos y su constante y permanente incumplimiento, poniendo en juego el ejercicio de la democracia como sistema, de la violencia como institución, de los conflictos antes que acuerdos y de la destrucción ambiental.

Ampliar la mirada, nos traza nuevos caminos que debemos tomar por el combate a la carencia de alimentos aptos para humanos, a las enfermedades y epidemias, a la carencia de empleo o limitaciones a la búsqueda de nuevas posibilidades, a esa inseguridad laboral que marca la vida de millones de familias, al analfabetismo, a la falta de viviendas dignas y a los desastres naturales que golpean de manera salvaje a las personas, comunidades y naciones sin distinción ni color.

En el marco de estas nuevas miras, se amplía el marco de acción tomando a los niños, niñas y adolescentes como ejes de acción de un todo. Y la búsqueda de esa seguridad ciudadana se va a convertir en la seguridad humana indispensable e interdisciplinaria, que desde la demanda de los

derechos humanos que hacen ellos y ellas en sus escuelas, pone en el tapete el nuevo diseño de modelo que deberemos desarrollar. Y es en la demanda de estos derechos, nacidos desde su percepción y necesidad, que deberemos levantar la mirada y saber que el futuro de los derechos humanos busca garantizarles el bienestar y la satisfacción personal y colectiva de sus demandas, lo que al final redundará en una nueva condición para toda la humanidad.

"Aprendiendo a convivir" 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 en ese camino la Defensoría de los Habitantes ha encontrado el apoyo decidido del Ministerio de Educación Pública, de la misma forma que lo ha ofrecido para otras actividades de la institución.

*"En los últimos tres años, el proyecto "Aprendiendo a Convivir" nos ha confirmado la existencia de diversos grados de abuso de poder, tráfico de influencias e incluso abandono de las escuelas de atención prioritaria, en zonas urbanas y rurales del país.*

*En algunos de los centros educativos que participan en este proyecto, también se hallaron ejemplos magníficos de formación docente, de integridad profesional y personal y de mística, como prueba de que la educación abre caminos y de que la pequeña experiencia de las escuelas prioritarias nacionales, son a veces un fortalecido semillero de buenas prácticas educativas, excelentes interpretadoras de los entornos sociales, económicos, culturales y políticos de sus educandos y un hálito de esperanza renovadora, en el Ministerio de Educación Pública."*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos,  
2009*

La iniciativa busca profundizar de forma sistemática y sostenida los principios divulgados en la actividad de títeres, con el objetivo de promover la construcción de contenidos, habilidades y valores para la convivencia social -en el entorno familiar y comunitario- como espacios indispensables para el aprendizaje y la práctica de los derechos humanos de todas las personas.

El proyecto se ha trabajado en las comunidades educativas, en las que operan escuelas del programa PROMECUM, lo cual asegura que se está abordando una zona identificada por el MEP como de atención prioritaria, además de que al contar con equipos interdisciplinarios, es posible garantizar la sostenibilidad de la iniciativa.

En todas las escuelas se sostuvieron reuniones de coordinación con la Dirección, así como con los equipos interdisciplinarios, para exponer los alcances del proyecto, así como para coordinar todos los asuntos operativos desde la institución educativa en particular. Estos diagnósticos previos permitieron tener un panorama más amplio antes de iniciar el trabajo con la comunidad educativa.

Posteriormente se realiza un espacio taller con un grupo de niños y niñas en las escuelas, en el cual se desarrollan metodologías participativas y lúdicas, con el fin de alcanzar en la población estudiantil una reflexión respecto de sus derechos y responsabilidades, así como con la labor que realiza la Defensoría de los Habitantes. Se busca en este espacio, la sensibilización en actitudes orientadas a su realidad cotidiana desde una perspectiva de derechos humanos, para lograr un análisis crítico de su entorno, escuela y comunidad, identificando sus principales preocupaciones, así como respecto de sus derechos violentados.

El principal resultado del trabajo con los y las niñas es precisamente un listado de estas preocupaciones, las cuales plasman en cartas y en dibujos, como un ejercicio de participación en el que se denuncian dichas inquietudes, las cuales se transmiten a las personas adultas que deben responder a este emplazamiento para que velen por el cumplimiento de sus derechos. Es así como, tras sistematizar la información, se realiza una devolución a los padres y madres de familia de la comunidad, así como al personal docente y administrativo del centro educativo, en sesiones independientes.

Tras dicho proceso de devolución y comunicadas las personas adultas de las preocupaciones de sus hijos, hijas y estudiantes, se coordinan acciones con aquellas instituciones relacionadas con las problemáticas identificadas por los y las estudiantes, de manera que

*“Buscando ese nuevo horizonte, rescatamos a la persona humana en esta experiencia didáctica y docente de “educación en derechos humanos”, como centro, motor y núcleo referencial de nuestras acciones de promoción y divulgación de los derechos humanos.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, 2009*

se desarrollen planes de acción puntuales que respondan a las problemáticas identificadas por la población infantil, como situaciones de atención prioritaria, ante lo cual se involucra nuevamente a la población infantil en un ejercicio de rendición de cuentas, poniendo a las personas menores de edad, de esta manera, como principio y fin del proceso.

De conformidad con los hallazgos preliminares del proyecto “Aprendiendo a Convivir”, tenemos que las principales temáticas que preocupan a las personas menores de edad de las escuelas involucradas, se citan las siguientes:

- Problemas de infraestructura en las instalaciones, no sólo en el interior, sino que en las calles y aceras. En este sentido se señalaron problemas en la recolección de basura y malos olores.
- Escasez de mobiliario, como sillas y mesas y hasta la falta de papel higiénico en los baños.
- Escasos espacios de recreación, no solo en la escuela sino que también en la comunidad misma.
- No se brindan los servicios en igualdad de condiciones; tal es el caso de algunas escuelas en las que no se recibe cómputo.
- Abuso de autoridad por parte de los y las docentes, así como preferencias con algunos/as estudiantes (*“tienen entre ojos a algunos estudiantes”*). De parte del profesorado, reclaman además que no explican bien la materia y hasta se evalúa materia que no ha sido vista en clase; señalan algunos casos de ausentismo y de cambios reiterados en el personal.
- Serios problemas de inseguridad, tanto dentro como fuera de la escuela; algunos niños y niñas manifestaron no sentirse seguros/as dentro del recinto educativo. Llama la atención la existencia de comunidades tan problemáticas que generan pánico en las personas menores de edad, al punto de temer por sus vidas ante la extrema violencia.



- Necesidad de ser protegidos y protegidas, por problemáticas sociales como la delincuencia, la violencia y el abuso infantil, además de la drogadicción y existencia de cantinas clandestinas sin ningún control.
- Percepción por parte de las personas menores de edad de la policía como ineficiente, agresiva y corrupta (*“hablan con las mujeres en lugar de dar protección”, “maltratan a la gente”, “cobran plata”, “no llegan cuando se les llama”, “se hacen de la vista gorda si las armas son legales o no”*).
- Los y las estudiantes reclaman promesas sin cumplir por parte de las autoridades educativas.
- Problemas respecto de las responsabilidades de los y las estudiantes, como por ejemplo, con la indisciplina y la falta de colaboración en el aseo. La indisciplina, sin embargo, no está siendo bien manejada por el personal docente, según refieren los mismos niños y niñas; en este sentido, reclamaron límites claros por parte de sus maestros y maestras (*“No me gusta que me*

El siguiente cuadro consigna las instituciones con las que se trabajó durante el período

Nombre de la Institución Educativa	Localidad	Actividades	Estudiantes	Docentes	Padres y madres de familia	Funcionarios Públicos
Escuela Lomas del Río	Pavas	8	20	36	32	5
Escuela República Argentina	Barrio México	7	28	17	7	7
Escuela Corazón de Jesús	Liberia	10	20	23	12	8
Escuela José Francisco Pérez Muñoz *	Esparza	9	20	20	27	2
Escuela Antonio José de Sucre *	La Uruca	7	20	36	0	0
Escuela Ramiro Aguilar	Barrio México	16	19	9	7	11
Escuela Granadilla Norte	Montes de Oca	14	44	37	5	5
Escuela Tierra Prometida	Pérez Zeledón	7	22	22	9	6
Carmen Lyra	Turrialba	10	20	16	17	20
La Colina	Limón	9	22	13	7	1
Rescate de Ujarrás	Paraíso	4	20	0	19	0
Los Diamantes	Guápiles	4	21	0	15	0
Escuela San Francisco **	Santiago de Puriscal	3	36	6	0	6
Escuela Los Pinos **	Alajuelita	2	29	6	0	6
Escuela Concepción **	Ciudad Quesada	3	20	0	0	0
Escuela El Palmar **	San Rafael de Heredia	0	0	0	0	0

\* En las escuelas de Esparza y La Uruca el trabajo con otras instituciones públicas está pendiente de ejecución, por lo que no se cuantifican otros funcionarios públicos involucrados en el proceso.

\*\* En las Escuelas San Francisco de Puriscal, Los Pinos de Alajuelita, Concepción de Ciudad Quesada y El Palmar de Heredia, apenas se ha iniciado la programación de actividades, incluyendo los contactos iniciales y en algunos casos las primeras actividades con niños y niñas.

*regañen, solo que me digan y hablen conmigo y me expliquen como debo hacer las cosas”)*

Las principales instituciones involucradas en los procesos de “Aprendiendo a Convivir”, relacionadas con el seguimiento en las diferentes comunidades, fueron la Fuerza Pública, las Municipalidades (diferentes departamentos, como la policía municipal, comité de caminos, biblioteca municipal y del área social, entre otras), la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia y representantes de la parroquia y de Asociaciones de Desarrollo Comunal.

Para la Defensoría, resultó fundamental el encuentro de los y las funcionarias, con las comunidades involucradas, así como con los mismos niños y niñas, quienes obtenían la información de primera mano, respecto de sus inquietudes.

Cabe señalar que en el marco del proyecto y tras identificar necesidades específicas de información en materia de derechos humanos, se desarrollaron adicionalmente actividades de capacitación dirigidas a diferentes grupos de la comunidad. Destacaron capacitaciones sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia, así como mecanismos de defensa y exigibilidad de derechos.

#### Principales logros:

- El proyecto permitió hacer evidentes los problemas de diversa índole en los centros educativos y su respectivo abordaje, tanto por parte de los diferentes actores como la responsabilidad que le corresponde al MEP en sus instancias administrativas y académicas.
- Se puso en relevancia los grandes valores de los sectores docentes y administrativos que se desempeñan honesta y creativamente en los centros educativos.
- La expresión de los niños y niñas ha sido clave para detectar la problemática, con sus particulares maneras de apreciar los derechos humanos, lo que nos ha obligado a extender el horizonte de nuestro accionar.

#### Desafíos:

- Dentro de la estructura de la Defensoría de los Habitantes, se hace necesario dotar de mayor fluidez al engranaje de procedimientos internos, así como de efectivos mecanismos de comunicación inter-áreas, que garantice un accionar

más pertinente, oportuno e integral de las denuncias que se desprendan de los diferentes procesos desarrollados en las comunidades.

- Se busca que la institución sea capaz de velar por el cumplimiento de los derechos, en este caso de estudiantes, anticipándose con sus herramientas, como por ejemplo, las investigaciones de oficio, a que los problemas se desborden.
- Que la institución pueda tener un rol más determinante en situaciones con docentes que lesionan los derechos de niños, niñas y comunidades, impidiendo que sigan viéndose sólo como asuntos administrativos.

#### • **El Proyecto IBSEN: iniciativa binacional de teatro y derechos humanos dirigido a estudiantes de secundaria.**

Tal como se consignó en el informe anterior, el 6 de junio de 2008 dio inicio un proyecto binacional dirigido por la Defensoría de los Habitantes, en el que participan estudiantes en edad colegial de Costa Rica y Guatemala.

Esta iniciativa (*Derechos Humanos y la comunicación Regional: El teatro de Ibsen y la Construcción de los Derechos Humanos*), conocida como “Proyecto IBSEN”, cuenta con el patrocinio económico del Gobierno de Noruega y sus fondos son administrados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El proyecto tiene como objetivo construir con estudiantes de secundaria, conocimientos en derechos humanos, a partir de la participación en dos obras de teatro del dramaturgo Henrik Ibsen.

Después de presenciar las obras, las y los estudiantes toman parte de experiencias pedagógicas a cargo del equipo coordinador dirigido por la Defensoría, de manera que estas actividades se coordinen con los procesos educativos regulares de las instituciones participantes y especialmente con el proyecto “El Cole en nuestras manos”, desarrollado por el Ministerio de Educación Pública.

La Defensoría de los Habitantes desea hacer un reconocimiento particular al Ministerio de Educación Pública y especialmente al Ministro, Dr. Leonardo Garnier Rímolo, quien ha sido fuente de inspiración permanente en el desarrollo del proyecto, sin cuya

colaboración habría sido imposible obtener resultados durante este período.

### Sede y horarios de trabajo

Después de finalizada la negociación con el donante noruego y de haberse constituido los equipos técnicos encargados de desarrollar la iniciativa, la Defensoría de los Habitantes asignó una oficina en su sede para alojar el Proyecto IBSEN (en adelante PI), con línea telefónica independiente y conexión a internet. El PI la dotó con mobiliario, computadoras y fax. El PI tiene un horario de atención al público en esas oficinas, de lunes a viernes, de 8 a.m. a 4 p.m. Aunque la mayor parte de las actividades ocurren en colegios y en el teatro, en un horario más amplio y flexible que éste de la oficina, aquí se llevan a cabo cotidianamente las sesiones de trabajo y coordinación, así como la atención y el contacto con las diversas instituciones con que se coordinan las actividades.

### Vínculos interinstitucionales

Los Ministerios de Cultura (MCJ) y de Educación (MEP) de Costa Rica estuvieron presentes desde el inicio del Proyecto. El Ministro de Educación es firmante testigo de la carta de entendimiento o PRODOC (Project Document / Documento de Proyecto). Por decisión interna, el MCJ se retiró de la ejecución del Proyecto durante 2008 y con ello se retiró la Compañía Nacional de Teatro (CNT), como ente ejecutor de la puesta de *Un Enemigo del Pueblo*.

El Programa del MEP llamado *El cole en nuestras manos* (destinado a la atención especial a colegios en zonas de riesgo social), ha sido la instancia aliada al Proyecto IBSEN, el cual aportó el contacto con la mayoría de los colegios. Sin embargo, otros colegios fueron incluidos en las actividades del PI, a solicitud de ellos mismos.

### Contratación de los equipos teatrales

El equipo teatral de Costa Rica que llevó a cabo el montaje de *Un Enemigo del Pueblo*, fue seleccionado e incorporado siguiendo los modelos de contratación de la CNT, pues al momento del inicio de la puesta en escena, ésta era aún el ente ejecutor.

Dado que la CNT se guía por una salvedad establecida en la Ley de Administración Financiera costarricense, relativa a la contratación de personal artístico, no se siguió en ese caso el procedimiento establecido para el PNUD.

### Ejecución de las actividades

El equipo pedagógico de Costa Rica presentó un plan de intervención educativa compuesto por varias etapas. Como parte de la primera, se sostuvo una reunión con directores de los colegios participantes en *El cole en nuestras manos* y la presencia del Ministro de Educación, en la cual se expuso el sentido del Proyecto a las autoridades escolares. En los días siguientes se realizaron visitas a los colegios, para involucrar a los docentes a incorporarse a la iniciativa y firmar el acuerdo de colaboración entre ese colegio y el PI. Luego, se llevó a cabo una segunda visita, esta vez un espectáculo ofrecido a los y las jóvenes en el propio colegio, donde las asesoras pedagógicas presentaron el Proyecto, además de invitar a acceder a su página web; se proyectó además un audiovisual de quince minutos de duración, el cual explica el sentido de la propuesta, e informa sobre el dramaturgo Henrik Ibsen, sobre el teatro como forma de entretenimiento y sobre la razón de ser de la Defensoría; acto seguido se presentó el actor protagónico de *Un Enemigo del Pueblo* con un espectáculo unipersonal, en el cual se mostró el trabajo actoral en la construcción de personajes y a la vez se refirió a los Derechos Humanos, para concluir con una canción referida al cuidado del ambiente, en la cual se incluyó al público.

Seguidamente, los y las estudiantes, asistieron al Teatro Melico Salazar a ver la obra *Un Enemigo del Pueblo*, luego de la cual se repartió la revista del PI a los asistentes.

En la próxima etapa se desarrollaron el conjunto de actividades propuestas en la revista durante las semanas siguientes en los colegios. Finalmente, se tenía proyectado un festival intercolegial en torno a la creatividad y los derechos humanos. Esta última actividad no se pudo llevar a cabo por problemas de programación en los colegios, al deber reponer tiempo lectivo atrasado debido a huelgas magisteriales de inicio del año. Las actividades anteriormente referidas, excepto esta última, se llevaron a cabo exitosamente.

### Resultados en números

Los resultados numéricos del proyecto en Costa Rica, son los siguientes:

Número de centros educativos invitados a la obra <i>Un enemigo del pueblo</i>	31
---	----

Organizaciones comunitarias involucradas (sobre agua, violencia, ecología, juventud y ciudadanía)	20
Número de funciones (San José)	34
Número de estudiantes asistentes	<b>17.572</b>
Número de docentes asistentes	400
Publicaciones	15.000 revistas Ibsen #1 18.000 programas mano, 10.000 volantes informativos, página web propia, 1 audiovisual de presentación 1 filmación completa del espectáculo
Alianzas realizadas	MEP <i>El cole en nuestras manos</i> Convenios con cada colegio PRIDENA (Programa Interdisciplinario de Niñez y Adolescencia, de la Universidad de Costa Rica) Taller Nacional de Teatro Municipalidad de Montes de Oca.

**Análisis de logros alcanzados en Costa Rica por el Proyecto IBSEN:**

- Se ha promovido el conocimiento de Henrik Ibsen como humanista noruego y universal, tanto entre docentes como estudiantes.
- Se ha incrementado la identificación y presencia de la Defensoría de los Habitantes entre docentes y estudiantes.
- Se ha promovido la reflexión y la creatividad entre las y los jóvenes sobre temas de derechos humanos.
- Se superó con amplitud, la meta anual de estudiantes participantes, debido a solicitudes

- masivas de colegios interesados en participar en el Proyecto.
- La motivación generada entre las y los estudiantes se expresa en talleres, obras de teatro, canciones, exposiciones, etc., así como el reconocimiento del valor del aprendizaje a través del teatro entre docentes.
- La gran cantidad de nuevos aliados que han surgido para el año 2009 (UNICEF, INAMU, IIDH, Asociación Demográfica, Paniamor, Instituto WEM de Masculinidad, Vicerrectoría de Extensión Social de la Universidad de Costa Rica, etc.), se debe al interés generado por el Proyecto y al reconocimiento de los logros de la primera etapa.
- La incorporación para 2009 de estudiantes universitarios de la UCR, la UNA y algunas universidades privadas, en calidad de colaboradores haciendo sus prácticas profesionales y trabajos comunales, es sin duda otra señal de reconocimiento de la importancia y solidez del funcionamiento del proyecto.
- La renovación de los vínculos con el MEP y los aliados de 2008, es visto también como un logro.
- La posibilidad de proponer un proceso de seguimiento pedagógico más rico y complejo para 2009, se basa en logros de la orientación dada al proceso durante 2008 y a su maduración.
- La consolidación de una estructura administrativa propia, lo exitoso de la temporada teatral del 2008 y la conexión lograda con instituciones teatrales oficiales para 2009 (Compañía Nacional de Teatro y Teatro Popular Melico Salazar), nos permitirá ofrecer más del doble de funciones del año anterior, con un nuevo espectáculo adicional.
- Hemos creado un sistema de registro y medición de percepciones de impacto del Proyecto IBSEN en los jóvenes, a través de talleres, encuestas, cuestionarios e informes de observación participante en los colegios, el cual nos permite adecuar y orientar nuestra acción con mayor objetividad y valorar el alcance de nuestros productos.
- La Defensoría de los Habitantes, ha involucrado a su personal en apoyo a las actividades del Proyecto, lo cual ha brindado solidez basada en la experiencia institucional, tanto administrativa como pedagógica.

## II. Procesos de capacitación en instituciones públicas y en comunidades nacionales

### a. Proceso con funcionarias y funcionarios de Educación a Personas Jóvenes y Adultas del MEP

En los años anteriores, se desarrolló una estrecha relación con este sector del Ministerio de Educación Pública, bajo la forma de capacitaciones en diversos temas, dirigidas a directores-as, supervisores-as y coordinadores-as de instituciones. En el presente período, se posibilita la creación de un grupo de funcionarias y funcionarios, que con la metodología de investigación-acción realice un proceso investigativo que entregue pautas sobre el estado de la educación dirigida a jóvenes y adultos.

#### Principales logros:

- Se realizan varias reuniones que permiten el abordaje del tema, participando en este proceso la Jefa del Departamento, quien respalda el desarrollo del trabajo.
- Con el apoyo financiero de CLACSO, se organizó una conferencia magistral por parte del Director del Observatorio Latinoamericano de Políticas Educativas de la Universidad de Río de Janeiro, Dr. Pablo Gentili. La conferencia se realizó en el Auditorio Dr. Guillermo Padilla Castro del Centro de Desarrollo Social de la CCSS; y estuvo dirigida a un amplio sector docente y administrativo de la Educación para personas jóvenes y adultas.
- Como parte del mismo proceso y también con el apoyo financiero y técnico de CLACSO, se realizó un Seminario Taller por parte del Director del Laboratorio de Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires, Dr. Daniel Suárez. La actividad se llevó a cabo en las instalaciones del Sindicato de Educadores Costarricenses (SEC) y contó con la participación de diversas instancias docentes y administrativas del MEP en general y de la Educación de personas jóvenes y adultas en particular.
- Se espera tener los primeros resultados del trabajo para el período 2009.

### b. Proceso capacitación en escuelas indígenas en la región de Coto

La Dirección de Promoción y Divulgación, realizó una serie de talleres sobre desarrollo sostenible, dirigidos a docentes de escuelas indígenas en La Casona de

San Vito y Ciudad Neilly. En estos talleres se entregaron materiales producidos por el Programa Estado de la Nación. Estas actividades permitieron completar todo un ciclo de capacitaciones ofrecidas a docentes de la Región de Coto, en las que, por problemas de programación del MEP, habían quedado por fuera las escuelas indígenas.

### c. Taller sobre erradicación del trabajo infantil

Realizado con la organización del IIDH y la participación de las diferentes Procuradurías de Derechos Humanos de la Región Centroamericana en El Salvador, del 12 al 14 de mayo del 2008, para hacer una propuesta de campaña y de afiche contra el trabajo infantil. A partir de esta experiencia se desarrolla la "Campaña Regional de Educación y Explotación Laboral Infantil", cuyo impacto en el país se desarrolla más adelante.

### d. Jornada Internacional: construimos una cultura de paz.

Esta actividad se llevó a cabo el día 3 de setiembre del año 2008, en el Auditorio Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad Nacional, como parte de la cooperación del experto internacional en juegos cooperativos, Señor Franz Limpens, cuya presencia en el país fue auspiciada por la Defensoría de los Habitantes.

### e. Otras capacitaciones

Se han desarrollado dos jornadas de capacitación con funcionarias-os de la Auditoría Interna del Poder Judicial: la primera los días 20 y 21 de agosto del 2008, sobre el tema de Derechos Humanos y Derechos de las Personas con Discapacidad; la segunda jornada se desarrolló los días 5 y 6 de febrero del 2009, con la temática de Derechos Humanos, Género, Violencia y Hostigamiento Sexual.

Se llevó a cabo una capacitación en el Liceo San Rafael de Heredia el día 12 de setiembre del 2008, sobre el tema de Derechos Humanos y funciones de la Defensoría de los Habitantes.

En el marco de una feria desarrollada en el Colegio de Alajuelita, se ofrecieron un total de cuatro capacitaciones, sobre el tema de Derechos Humanos y Derechos de la Juventud, el día 19 de setiembre del 2008.

### III. Actividades de promoción y divulgación de derechos humanos

#### a. Programa de Publicaciones

El Programa de Publicaciones durante este período logró editar dos volúmenes de la Colección Comunidad. Se trata de los textos “Había una vez un derecho -los derechos humanos en la narrativa costarricense-”, de varios autores y autoras y “El derecho a la educación en Costa Rica”, de Rodolfo Meoño Soto.

Con la publicación de estos libros, suman cuatro los textos que ha publicado la Defensoría de los Habitantes en apenas dos años de funcionamiento del programa editorial, lo cual constituye un hito en la historia institucional. La publicación de estos libros, ha logrado incluir una variedad de temas sobre derechos humanos tratados en distintas situaciones, para diferentes poblaciones y en diversos grados de vulnerabilidad. Los textos se han distribuido gratuitamente en todo el país y en el extranjero y se utilizan frecuentemente en las actividades de capacitación de la Defensoría.

#### b. Programa de mesas redondas y conferencias a nivel nacional.

Tomando en cuenta que la Dirección de Promoción y Divulgación ejecuta proyectos y actividades permanentes en tres áreas estratégicas, que comprenden poblaciones y objetivos particulares, se ha considerado oportuno desarrollar una serie de actividades de extensión, que permitan informar a la sociedad civil sobre temas de actualidad, que por su naturaleza, tienen relación con el quehacer general de la Defensoría.

Cada uno de esos procesos fueron direccionados a una población específica: estudiantes de educación primaria, haciéndola extensiva a niños, niñas, docentes, padres y madres de familia; estudiantes de secundaria y en el último caso a la sociedad civil.

Con este fin, se programaron una serie de charlas y mesas redondas, tendientes a informar a la población, respecto a temas y problemáticas que enfrentan las personas que sufren de discriminación o exclusión social.

Durante el año 2008 (de junio a setiembre), la Dirección de Promoción y Divulgación abarcó cinco comunidades: Turrialba, Pérez Zeledón, Guararí, Pavas y Esparza.

**Turrialba:** En ésta comunidad se desarrolló el tema “**Explotación Sexual Comercial**”, el 10 de junio del 2008. La charla fue impartida por la Licenciada Gabriela Pereira, funcionaria del CEFEMINA. A la actividad asistieron 17 personas. La metodología empleada fue teórico - práctica, por lo que se analizaron casos prácticos sobre el tema de la Explotación Sexual, en la comunidad de Carmen Lyra en Turrialba.

**Pérez Zeledón:** En esta comunidad se desarrolló el tema “**Vulnerabilidad de la Población Indígena**”, el 10 de julio del 2008. La Mesa Redonda estuvo integrada por representantes del Ministerio de Salud, PANI, IAFA y la Defensoría de los Habitantes.

A la actividad asistieron 20 personas, representantes de diferentes instituciones públicas y sociedad civil. Puede concluirse que al haber reunido a diferentes entidades públicas de la zona, les permitió tener una panorámica real de la situación que enfrentan las comunidades indígenas en esa región. Incluso, a propósito de dicha actividad, se planteó la necesidad de integrar una red que permita tomar acciones más claras, tendentes a abordar de manera integral los derechos de la población indígena. Dicha iniciativa quedó en manos del Lic. Róger López Barquero, funcionario del Ministerio de Salud.

**Guararí:** En esta comunidad se desarrolló el tema “**La educación como derecho humano (deserción)**”, el 5 de agosto del 2008.

Esta mesa redonda fue liderada por el señor Miguel Gutiérrez Saxe, Director del Proyecto, El Estado de la Nación y por el señor Vernor Muñoz Villalobos, Relator Especial de la ONU sobre el derecho a la educación, quien además es funcionario de la Defensoría de los Habitantes.

A la actividad asistieron 25 personas, representantes de centros educativos, área de salud, líderes comunales y sociedad civil; todos de alguna manera con algún ligamen en el tema de la educación. Con una metodología participativa, posterior a la intervención de los expositores, surgió la participación de los presentes con dudas o apreciaciones sobre lo expuesto.

A propósito de la actividad realizada en la Escuela de Guararí, surge la necesidad detectada por el equipo interdisciplinario de la Escuela José Ramón Hernández, de poder contar con iniciativas continuadas de capacitación (más permanentes en el tiempo), en ese centro educativo.

**Esparza:** En esta comunidad se desarrolló el tema “**Violencia Intrafamiliar**”, el 23 de setiembre del

2008. La charla fue brindada por la Licenciada Laureana Rodríguez del INAMU. A la actividad asistieron 26 personas, entre ellos líderes comunales, madres jefas de hogar, el equipo interdisciplinario de la Escuela José Francisco Pérez Muñoz. La metodología implementada fue teórico – práctica.

Tanto la presentación del tema, como la ejecución de actividades permitieron a los presentes conocer el concepto, la sintomatología, causas y efectos de la violencia intrafamiliar. De igual forma se hizo hincapié en las opciones institucionales con que cuentan para denunciar éste tipo de situaciones, además de las medidas de protección que se pueden solicitar según el caso concreto.

**Pavas:** En esta comunidad se desarrolló el tema “**Resolución Alternativa de Conflictos**”, el 24 de setiembre del 2008. La charla fue impartida por el Licenciado Eduardo Guillén Garro, Profesional Mediador del Poder Judicial.

A la actividad asistieron 22 personas, entre ellos docentes, el equipo interdisciplinario de la Escuela Lomas del Río y personas de la comunidad. La modalidad implementada por el expositor fue sumamente práctica, pues dio las pautas generales de cómo funciona en la teoría el RAC y, posteriormente, a partir de los ejemplos llevados a colación por las y los participantes, se analizaron diferentes situaciones conflictivas y cómo pueden solucionarse a partir de las propuestas de las personas involucradas; se les ilustró cómo, sin necesidad de institucionalizar conflictos, éstos pueden ser resueltos por los afectados directos.

La experiencia de abordar estas comunidades que tienen como denominador común el ser localidades urbanas marginales, permite tener un panorama general de los problemas recurrentes que las afectan. Y efectivamente son temas recurrentes, que si bien permean toda la sociedad, en esas zonas se ha maximizado, por ejemplo: violencia intrafamiliar, drogadicción, alcoholismo, desempleo, deserción en materia de educación, desintegración familiar, etc. Igualmente se percibe una falta de información por parte de las personas, lo cual se refleja en una inactividad total de ejercicio de derechos, pues se mantienen pasivos ante problemas que prácticamente los consumen.

### c. Premio Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida

Durante el período en estudio, la Defensoría de los Habitantes de la República, la Universidad de Costa Rica, la Universidad de Nacional, el Instituto

Tecnológico de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia y el Consejo Nacional de Rectores, organizaron la décimo quinta edición del Premio “Aportes para el Mejoramiento de la Calidad de Vida”.

La organización de esta edición del premio inició el 28 de febrero de 2008 y culminó con la entrega de los premios, el 22 de octubre del mismo año. En esta oportunidad, las personas e instituciones galardonadas fueron las siguientes:

- Categoría Persona Física  
Sr. Efraín Ignacio Retana Álvarez  
Por su mística a favor del mejoramiento de la salud de la población indígena de Talamanca.
- Categoría Entidad Privada  
Programa Costa Rica en Armonía-Bansbach /Instrumentos Musicales  
Por su aporte en el desarrollo de la cultura musical costarricense.
- Categoría Organización de la Sociedad Civil  
Asociación de Bienestar Social Shequina de Cartago  
Por su espíritu solidario en favor de la población vulnerable de la provincia de Cartago.
- Categoría Entidad Pública  
UCR-Centro Nacional de Información de Medicamentos (CIMED)  
Por su contribución en la educación para el uso adecuado de los medicamentos.

### d. Cine foros

Las artes también pueden servir para concretar conceptos, personalizar las abstracciones y modificar las mentalidades pues permiten la expresión de los aspectos emocionales e intelectuales de los derechos humanos. Muchos son los estudiosos y estudiosas del cine que han constatado el poder ideológico y transmisor de contenidos del medio cinematográfico. Su poder de convicción y el profundo mensaje moral son tan grandes, que se convierte en un espectáculo visual, que sirve como instrumento para aprender y vivenciar por medio de ruidos, palabras y música, situaciones de la vida cotidiana. Es un espacio que permite transmitir un mensaje social llevando al público a las emociones más profundas.

El cine entretiene, sus mensajes y contenidos ideológicos y las soluciones que plantea, dirigen a la persona a asumir actitudes y modelos de conducta.

La Dirección de Promoción y Divulgación quiso continuar durante este período con las actividades de cine foro, con una selección de películas con enfoques de derechos fundamentales de las personas, para complementar y profundizar temas relacionados con los Derechos Humanos y promover el análisis y discusión de los contenidos en los niños y niñas de primero y segundo ciclo.

Tomando en cuenta que el cine foro es una actividad grupal, se abordó la educación en Derechos Humanos con una visión transformadora, personalizada e integral.

Población meta: Niños y niñas de primero y segundo ciclos de centros educativos de atención prioritaria fueron las y los participantes más importantes de estas jornadas. Durante los últimos años, la Defensoría de los Habitantes ha llevado a cabo más de treinta y un cine foros, beneficiando aproximadamente 730 niños y niñas de segundo ciclo.

Durante el presente período, se realizó un cine forum en el marco del Día Internacional de la Mujer, con la proyección de la película “La Fiesta del Chivo”, con un espacio de discusión, a la que acudieron más de 150 mujeres. Adicionalmente, se organizaron cinco presentaciones fílmicas, que incluyeron foros de discusión y tuvieron como público meta a niños y niñas en edad escolar.

Las seis presentaciones se efectuaron con el siguiente itinerario:

7 de marzo: Película:  
“La Fiesta del Chivo” / Cine Variedades

28 de abril:  
Película: “La telaraña de Charlotte”, en CENFOCAB / LIMON

13 de mayo:  
Película: “La telaraña de Charlotte”, en Escuela Alberto Echandi / Golfito

27 de junio:  
Película: “El padre ideal”, en la Escuela República de Nicaragua / Cristo Rey

22 de agosto:  
Película: “La telaraña de Charlotte”, en la Escuela Carmen Lyra / Turrialba

9 de setiembre:  
Película: “La telaraña de Charlotte”, en la Defensoría de los Habitantes, en conmemoración del Día del

Niño (Participaron niños y niñas de la Escuela Ramiro Aguilar, Argentina y República de Nicaragua)

#### **e. Exposición de esculturas y actividades relacionadas**

Del 21 de febrero hasta el 15 de agosto de 2008, la Defensoría de los Habitantes mantuvo abierta al público una exposición de esculturas de autores y autoras costarricenses, alegóricas a temas de derechos humanos. Esta exposición implicó una actividad de curaduría a cargo de uno de los artistas participantes, quien fungió como coordinador técnico. La muestra también incluyó una mesa redonda sobre el tema “Arte plástico y derechos humanos”, que se llevó a cabo el 12 de marzo de 2008.

#### **f. Actividades artísticas en atención a la zona de emergencia**

La Dirección de Promoción y Divulgación organizó el acompañamiento del Teatro de Títeres “Ticotíteres”, a diferentes albergues instalados en la zona de emergencia del terremoto de Cinchona. Con este fin, se visitaron varios albergues y se realizaron actividades en la comunidad de Dulce Nombre, donde participaron 40 niñas y niños y en Fraijanes, donde se atienden 45 niñas y niños.

Además, la Defensoría acompañó a los Grupos de teatro “La Comedia” y “Pánico”, que atienden a más de doscientas personas en Fraijanes.

También se organizó y realizó la visita de un grupo de escritores-as y poetas que trabajaron con 22 adultos y adultas en Sabana Redonda.

#### **g. Propuesta de Módulo de Resolución Alternativa de Conflictos**

Con el fin de promover la resolución de conflictos, como medida para lograr el respeto de los Derechos Humanos mediante la educación para la paz, la Dirección de Promoción y Divulgación desarrolló una propuesta para un módulo de RAC. El objetivo es brindar a las y los participantes de actividades puntuales de capacitación, las herramientas necesarias para ayudarles a fortalecer buenas relaciones con los demás y un adecuado manejo de nuestros conflictos, mediante técnicas que fortalezcan el coeficiente emocional.



#### **h. Protocolo Interinstitucional de atención de víctimas de violación, para aplicación de tratamiento retro / viral en las primeras 72 horas**

Desde principios del año 2008, la Caja Costarricense de Seguro Social, requirió la participación de la Defensoría en un proceso de confección de protocolo, que respondiera de manera integral e interinstitucional a la atención a víctimas de violación, para la aplicación de tratamiento retroviral antes de cumplir las 72 horas después de la agresión.

Ante esta solicitud, la Dirección de Promoción y Divulgación, responde de inmediato, sumándose a la construcción del modelo, pero además con miras a un proceso de capacitación masivo a funcionarios y funcionarias del Poder Judicial y de la CCSS en todo el país.

El proceso en su conjunto busca fortalecer el trabajo colaborativo interinstitucional para la atención de mujeres y hombres víctimas de violación sexual con oportunidad y calidad en las etapas de Primeros Auxilios e Intervención en Crisis.

Este abordaje se centra en las primeras 72 horas de ocurrencia del delito, dado que es el período en el cual el tratamiento retroviral surtiría un efecto preventivo de la infección del VIH-SIDA. La intervención se justifica en tanto la intervención en la actualidad ha tenido una serie de contradicciones en la práctica, sin ponerse de acuerdo una serie de instancias involucradas, como lo son profesionales en medicina de la Caja, de Ciencias Forenses, así como personeros del Poder Judicial, Cruz Roja y Fuerza Pública, para citar algunos casos.

Es a partir de esta desorientación o falta de coordinación, que se ha perdido tiempo valioso en la intervención de estas víctimas, perdiendo así la oportunidad de un tratamiento retroviral oportuno en el lapso de estas 72 horas.

Se ha trabajado en la disposición de un Protocolo estándar interinstitucional, que describa los procedimientos técnicos-operativos para la atención integral e integrada con criterio de emergencia, involucrando para su confección a una serie de instancias que de forma directa o indirecta tienen que ver con esta atención oportuna. Es así como, además de los cuatro departamentos de la Defensoría de los Habitantes que participan en el proceso, se han involucrado varias dependencias del Poder Judicial, entre ellas la Secretaría de Género, el Área Administrativa, la Unidad de Delitos Sexuales de la Fiscalía, el Organismo de Investigación Judicial, así como los Departamentos de Trabajo

Social y Psicología, entre otros. Adicionalmente han participado activamente en las sesiones de trabajo el Ministerio de Justicia, la Cruz Roja, el 911, la Fuerza Pública y varias instancias de la Caja Costarricense del Seguro Social: Unidad de Control y Prevención del VIH-SIDA, los Hospitales México, Calderón Guardia, de Turrialba y de Liberia, entre otros.

Algunas instituciones que se consideran imprescindibles para la consecución de los objetivos, no se han hecho presentes a pesar de múltiples convocatorias, como es el caso del Patronato Nacional de la Infancia, cuya representante sólo se hizo presente a una de las reuniones.

En octubre del 2008, se lleva a cabo el Primer Taller Interinstitucional: Análisis Interinstitucional "Abordaje Integral de Hombres y Mujeres Víctimas de Violación", en el cual se nutrió con más contenido a esta elaboración, la cual se siguió trabajando en una subcomisión creada para tales efectos. En este momento, el documento se encuentra en una etapa de borrador y de revisión por parte de las partes, después de un intenso trabajo interinstitucional, liderado por la Caja Costarricense del Seguro Social. Se espera poder tener un producto final en los próximos meses, que sea revisado y aprobado por las autoridades correspondientes, para proceder a una etapa de divulgación. Se buscaría en este momento la socialización del protocolo, disseminando la aplicación de los procedimientos técnicos-operativos con todos (as) los (as) funcionarios (as) de las instancias e instituciones involucradas en el proceso, ampliando a otras instituciones que inicialmente no habían sido pensadas para la capacitación. Se iniciaría en el Gran Área Metropolitana, con la intención de ampliar la cobertura a todas las regiones del país. En este sentido, se busca crear y mantener un sistema homogéneo de registro de casos con fines interinstitucionales, así como propiciar espacios interinstitucionales locales para el estudio de casos y recomendaciones pertinentes según las evidencias de contexto.

Durante el período de este informe, se han desarrollado 14 actividades y han estado involucradas 45 personas en el proceso.

#### **i. Campaña Regional de Educación y Explotación Laboral Infantil**

Como parte de la labor de defensa y promoción de esta Defensoría y en el marco de las acciones que se desarrollan a nivel regional por parte de las Defensorías y Procuradurías de Derechos Humanos de Centroamérica, Belice y Panamá, se está traba-

jando en una campaña que busca sensibilizar a la población en general, sobre la necesidad de garantizar la permanencia de los niños y niñas en las aulas y a recibir una educación de calidad; esto frente a la amenaza de deserción del sistema educativo por diversas razones, pero en especial, por motivo de la explotación laboral infantil.

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), instancia regional que reúne a los procuradores y defensores de derechos humanos del área centroamericana y que opera con la secretaría técnica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, ha priorizado dentro de sus ejes de trabajo la educación y aprendizaje de los derechos humanos como elemento estratégico para el desarrollo de una cultura de paz y tolerancia.

Para la planificación de esta campaña, se asistió a un seminario-taller en la ciudad de San Salvador en mayo del 2008, en donde tres representantes de la institución, tanto de la Dirección de Promoción y Divulgación, como de Niñez y Adolescencia, además de presentar la realidad nacional respecto a dicha problemática, discutieron los alcances de la propuesta y aportaron para una movilización regional de la iniciativa<sup>1</sup>.

Se consideró fundamental el desarrollo de iniciativas que se enfocaran a la garantía de los derechos de las personas menores de edad en esta condición, además del impulso que se le pueda dar a las instancias gubernamentales para que diseñen y ejecuten políticas realistas y contextualizadas en las necesidades de este sector y sus familias, con el principal objetivo de hacer valer y cumplir con los derechos y deberes que le asiste a las personas menores de edad.

Bajo el lema “Mi tarea es aprender, no trabajar”, la Defensoría de los Habitantes lanzó en Costa Rica en noviembre del 2008, de manera simultánea con el resto de países centroamericanos, dicha campaña educativa. Adicionalmente, se hizo un relanzamiento en febre-

ro del 2009, esta vez con conjunto con la Municipalidad de San José y el Ministerio de Educación. Se colocaron “mupis” en la Avenida Central y se proyecta la distribución de más impresiones en todo San José, con el objetivo de generar conciencia frente a la amenaza de la deserción y expulsión del sistema educativo de los y las estudiantes.

Por medio de diferentes actividades, se ha buscado la sensibilización de la población en general sobre la necesidad de garantizar la permanencia de los niños y niñas en las aulas, a recibir una educación de calidad y evitar la explotación laboral infantil. Además del despliegue visual por medio de “mupis”, se han desarrollado acciones de capacitación en las comunidades educativas del Gran Área Metropolitana y del resto de provincias del país; esto con el concurso de las oficinas regionales de la Defensoría de los Habitantes, el Ministerio de Educación y otros municipios. Adicionalmente, el tema ha estado por varios meses en la portada de la página WEB institucional.

Se proyecta la distribución de más de 1.200 afiches de sensibilización, los cuales serán proporcionados principalmente a escuelas de atención prioritaria, pero también a instituciones y organizaciones que trabajan el tema, en coordinación con el Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia, cuya coordinación está a cargo de la Defensoría.

Se han desarrollado actividades de entrega técnica de material divulgativo, con la idea de disponer en las escuelas afiches y rotafolios con contenidos atinentes a esta temática. La entrega técnica consiste en una capacitación con contenidos de derechos humanos de niños y niñas, el derecho a la educación y la explotación laboral infantil, con el fin de brindar elementos que refuercen la labor de promoción de estos equipos en sus comunidades educativas, así como la permanencia de los y las estudiantes en el sistema educativo y la protección de la explotación laboral. En este marco de acción, se ha enfatizado en la escuela como un lugar seguro para que las personas menores de edad se desarrollen de manera integral, por lo que en Costa Rica la ley prohíbe que las personas menores de 15 años trabajen, sino más bien se dediquen al estudio y a la recreación.

*“Por ello, durante el período 2007-2008, la Defensora de la República de Costa Rica, Dra. Lisbeth Quesada Tristán, Presidenta de este Consejo Centroamericano, promovió el desarrollo de la campaña en los países de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, por lo que de forma simultánea se ejecuta la campaña en los 6 países.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, 2009*

<sup>1</sup> Este proceso ha sido desarrollado con la colaboración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Educación, quien es además funcionario de la Defensoría de los Habitantes. Su involucramiento ha permitido una visibilización mayor de los procesos que comprende esta campaña y ha permitido, además, ofrecerle al Relator datos útiles para su labor.

*“La Defensoría considera como un alerta importante, la gran cantidad de niños y niñas que son expulsados del sistema educativo en los primeros años de su formación académica. Cerca del 13,3% de los estudiantes salen del sistema antes de tiempo. Entre las causas para no asistir al sistema educativo están: la pobreza, la falta de interés o incompreensión en el aprendizaje, la obligación de trabajar o ayudar en las labores domésticas y por último, el incremento en embarazos de niñas y adolescentes.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos, 2009*

Por otro lado, dentro de los centros educativos se dan prácticas que estimulan y propician la expulsión, como son la aplicación de sanciones disciplinarias desproporcionadas y en total desconocimiento del debido proceso, falta de aplicación oportuna de adecuaciones curriculares en aquellos casos que se requieren, además de letargo en la entrega de becas escolares. Esta campaña ha permitido organizar y ejecutar **13** actividades; se han hecho **2** convocatorias a la prensa nacional y se han capacitado a **238** personas durante este proceso. Además, se distribuyeron hasta la fecha **538** afiches y se colocaron **10** “mupis” en las paradas de autobuses.

#### **j. Derechos Humanos y Masculinidad**

A partir de la promoción y divulgación de derechos humanos, como labor sustancial de la Defensoría, surge la posibilidad de fomentar en la población en general la necesidad de participar en la construcción de una sociedad menos excluyente, con mayor igualdad de oportunidades, lo cual genere acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de todos los y las habitantes.

El posicionamiento del género como un eje transversal de toda acción humana, ha sido posible gracias a las luchas feministas, quienes además visibilizar a la mujer en el ámbito socio-político, cultural y económico, han puesto en evidencia la vulnerabilidad de esta población en una sociedad patriarcal, en la cual son discriminadas y violentadas de diversas formas. El aporte de dichas corrientes feministas ha puesto en evidencia la importancia que este componente tiene para la comprensión del ser humano en diversas áreas, principalmente en el respeto de sus derechos.

Sin embargo, este énfasis en el estudio del género de las mujeres, no siempre ha implicado al hombre, por razones lógicas, de modo que no siempre ha sido posible combatir los efectos sociales, económicos, políticos y culturales de la masculinidad tradicional,

en la construcción de una sociedad que sigue discriminando a las personas por razón de género.

Surge la pregunta de ¿cómo impacta la construcción de la masculinidad, el disfrute y exigibilidad de los derechos humanos por parte de los hombres? La determinación de la influencia de la construcción de la masculinidad, específicamente desde los principios de igualdad y no discriminación en los hombres costarricenses, requiere de un abordaje específico que permita orientar acciones desde diferentes frentes.

Surge la inquietud de desarrollar una iniciativa que integre los componentes de Derechos Humanos y masculinidad de una manera holística ya que los esfuerzos por desarrollar ambos componentes, lo hacen de manera separada. Por ello, se realizó una convocatoria de expertos tanto en el área de los Derechos Humanos, como en el tema de masculinidad, para dar inicio a un proceso de información, que permita el desarrollo de un programa de capacitación desde la Defensoría de los Habitantes con esta perspectiva.

Se pretende que tras la sistematización que se está realizando, se puedan desarrollar módulos de capacitación con jóvenes universitarios varones. El trabajo de esta temática en la juventud universitaria permite, no solo problematizar sobre los procesos de construcción de la masculinidad y su influencia en la vivencia de los derechos humanos de los hombres en edades de productividad y formación, sino que también una multiplicación de dichas reflexiones en su quehacer profesional, como educadores y educadoras de diferentes disciplinas, con estudiantes de muy diversos sectores y zonas geográficas.

#### **k. Otras acciones**

- Entrega Técnica de Material Desarrollo Humano Sostenible, a 60 docentes en las comunidades de Coto en la Región Brunca; Programa Estado de la Nación-DRH. Se plantea la enseñanza como un proceso de promoción del aprendizaje en donde la creatividad, la participación, la relacionalidad y la expresividad, se convierten en elementos determinantes del acto educativo.
- Entrega Técnica de material a los Directores Regionales del MEP / CENAREC. Esta es sobre Atención de las necesidades educativas

especiales en Costa Rica. Tres tomos.

### Resumen estadístico

La Dirección de Promoción y Divulgación ha tenido a su cargo 260 actividades de capacitación, coordinación y organización, en donde se atendieron 6.140 personas, lo que equivale, aproximadamente a un 35% de la actividad casuística de defensa, que realizó la institución durante el año 2008.

Además, como ya se desglosó en un apartado anterior, el Proyecto IBSEN trabajó con 17.572 estudiantes y 400 docentes, lo cual arroja un gran total de 24.112 personas atendidas en actividades de educación en derechos humanos, durante este período.

Tal volumen de trabajo, en manos de sólo trece personas, ha mostrado niveles de eficiencia notables, a pesar de la escasez de recursos materiales que enfrenta la Dirección de Promoción y Divulgación. De hecho, se muestra un desproporcionado impacto en la zona central del país, dado que el departamento no cuenta con transporte exclusivo y que, por motivos presupuestarios, la Defensoría, en general, ha tenido que limitar su trabajo en materia de promoción y divulgación de derechos.

Seguidamente, se desglosan algunos datos respecto del quehacer institucional en materia de promoción y divulgación de derechos:

### Número de participantes en actividades, distribuidos por región

	Capacitación	Coordinación y Organización	Total
Atlántica	60	5	65
Brunca	91	0	91
Central	19 731	3 647	23 378
Chorotega	54	19	73
P. Pacífico	200	230	430
El Salvador	75	0	75
<b>Total</b>	<b>20 211</b>	<b>3901</b>	<b>24 112</b>

### Distribución de Actividades por Región

Atlántica	3
Brunca	4
Central	288
Chorotega	5

P. Central	13
El Salvador	3
<b>Total</b>	<b>316</b>

### Número de participantes en actividades, distribuidos por eje temático

Eje temático	Participantes
Derechos Humanos y Discapacidad	266
Derechos Humanos, Educación, Niñez y Juventud	1474
Derechos Humanos Género y Violencia	77
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	18 311
Salud y Ambiente	83
Premio Aporte al Mejoramiento de Calidad de Vida	110

### A manera de conclusión: los puntos cardinales a cuatro años de trabajo

#### El aprendizaje de los derechos humanos mediante el arte, el juego y la creatividad

Durante los últimos cuatro años, la Dirección de Promoción y Divulgación ha articulado sus acciones en el eje de la educación en derechos humanos, desde propuestas elaboradas y producidas en el transcurso de los años 2000 al 2005, en el campo de la promoción de derechos, hasta aplicar los objetivos de la oferta del Programa Mundial de Educación en Derechos Humanos de la Asamblea General de Naciones Unidas, que dice:

*“ ... La educación en derechos humanos tiene por objeto fomentar el entendimiento de que cada persona comparte la responsabilidad de lograr que los derechos humanos sean una realidad en cada comunidad y en la sociedad en su conjunto. En este sentido, contribuye a la prevención a largo plazo de los abusos de derechos humanos y los conflictos violentos, a la promoción de la igualdad y el desarrollo sostenible y al aumento de la participación de las personas en los procesos de adopción de decisiones dentro de los sistemas democráticos, según se establece*

*en la resolución 2004/71 de la Comisión de Derechos Humanos (párrafo 1)”.*

La experiencia de lo realizado en los temas de educación, abarcó diversas iniciativas con niños, niñas, jóvenes y adolescentes, personas mayores de edad, profesionales de organizaciones civiles y funcionarios y funcionarias públicas. En las tres áreas estratégicas se desarrollaron procesos y actividades sustantivas.

En el área de educación en derechos humanos para niños, niñas y adolescentes, los procesos constituyen experiencias creativas e innovadoras, no sólo porque involucran un abordaje temático novedoso, sino además porque se ha recurrido a la expresión artística y lúdica para motivar la construcción de actitudes y conocimientos de derechos humanos en los y las estudiantes del primero y segundo ciclo de la educación general básica, así como en estudiantes de secundaria.

De esta etapa inicial, el tema de derechos humanos visto con ojos infantiles y escolarizados, tuvo una primera experiencia, en la Escuela República de Nicaragua, donde se desarrolló una actividad piloto sobre educación en derechos humanos. Su resultado se manifestó en un largo, hermoso y creativo proceso que ha obtenido desde los niños y niñas, una respuesta de carácter plástico y que se convirtió en el Mural de Derechos Humanos, realizado por manos infantiles; y dirigido con expertos en artes plásticas, con mínimas intervenciones de fondo y forma. Actualmente adorna la pared exterior del Parqueo público de la Defensoría.

A partir del resultado de esta experiencia, la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría inició varios proyectos centrales que buscaban promover el aprendizaje y la práctica de valores sustentados en los derechos y responsabilidades humanas, desde la mirada del arte y la sensibilidad, en escuelas de carácter prioritario del área urbana y rural y en colegios que participan en el Proyecto IBSEN.

Tanto la experiencia de “Aprendiendo a Convivir”, como del “Proyecto IBSEN”, fueron proyectadas a tres años plazo, con el fin de analizar los resultados de los procesos y para enriquecer las capacidades de intervención institucional y así sentar nuevas bases para el trabajo didáctico y metodológico con niños y niñas escolares, así como con adolescentes y jóvenes, en

el marco de los Derechos Humanos y en consonancia con los contenidos del programa mundial que en esa materia ha propuesto la Organización de las Naciones Unidas<sup>2</sup>.

El haber elaborado el primer proyecto desde el mimo, los títeres y la música llamado *El Mundo mágico del teatro, los títeres, el mimo y la música, fragua de la nueva forma de aprender*, se amplió a través de contrataciones a terceros y con el auspicio de la Embajada de Suiza en Costa Rica, una experiencia para sensibilizar a los y las estudiantes de escuelas seleccionadas, sobre los principios básicos de los derechos humanos, mediante actividades teatrales y participativas.

*“La construcción socio-histórica del género masculino en el entramado cultural costarricense, evidenciado en las prácticas, creencias, afectos y relaciones interpersonales, particularmente arraigadas y asumidas como ciertas e incuestionables, se han convertido cada vez más en un tema de análisis ante el rezago exploratorio respecto del estudio del género femenino.”*

*Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos,  
2009*

El proyecto “Aprendiendo a convivir”, busca profundizar de forma sistemática y sostenida los principios de los derechos humanos para promover la convivencia social -en el entorno familiar y comunitario-, así como espacios indispensables para el aprendizaje y la práctica de los derechos humanos de todas las personas.

El “Proyecto IBSEN”, busca producir un efecto similar, desde la vivencia del teatro como motivo de cognición estética.

### **Acompañamiento para la coordinación interinstitucional y mediación para la rendición de cuentas en el tema ambiental. Región Sur**

Este amplio proceso se realizó en dos Áreas de Conservación de la Región Brunca: en los cantones de Osa, Corredores y Golfito (ACOSA) y en La Amistad-Pacífico (ACLAP), con la participación de funcionarios/as del Ministerio de Ambiente y Energía-SINAC-MINAE, Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio Público, Instituto de Desarrollo Agrario-IDA, Ministerio de Salud, Policía de Tránsito y Municipalidades, con el propósito de trabajar la problemática ambiental regional por considerarse la de mayor complejidad y que involucra a diversos actores.

Como parte del proceso, el Fiscal Adjunto de Pérez Zeledón elaboró una guía para la denuncia de delitos

<sup>2</sup> Véase resolución de la Asamblea General de la ONU A/59/525/Rev.1 del 2 de marzo de 2005.

ambientales, que fue impreso con financiamiento del Gobierno de Finlandia y bajo la coordinación de la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes.

### **Proyecto Fronterizo Indígenas Ngöbes. Las comunidades Ngöbes entre Costa Rica y Panamá. Acciones interfronterizas entre proyectos e instituciones centroamericanas de derechos humanos.**

Este proceso coordinó en la zona sur con el Proyecto PROOSA, desarrollado mediante cooperación entre GTZ y el Área de Conservación de Osa, a través de SINAC-MINAE, teniendo como centro de sus acciones a los cinco territorios indígenas Ngöbes, en los que se identifican una serie de elementos que inciden en la calidad de vida de sus habitantes.

En estos territorios se identificó la falta de oportunidades laborales, pocas alternativas productivas y por lo tanto una deficiente alimentación, pero sobre todo una falta de atención evidente por parte de las diversas instituciones. Estas poblaciones históricamente migran entre ambos países y ya en el pasado han hecho planteamientos a los gobiernos, para analizar y enfrentar problemáticas compartidas. Todos estos antecedentes permiten abordar el tema de los derechos humanos en esos territorios, considerando el papel de las instituciones y la función de ambas Procuradurías- tanto en Panamá como Costa Rica- como entes fundamentales del control y seguimiento a la función pública.

### **Sarapiquí movilización de una conciencia social hacia el problema de la violencia de género.**

Este proceso involucra una amplia red de organizaciones, principalmente constituida por mujeres, liderada por la Pastoral Social de Sarapiquí y el apoyo de la Oficina de la Mujer de la Municipalidad de Sarapiquí, a través de la cual se realizan varios talleres para diferentes grupos de mujeres, con el tema de la violencia de género. Se trata de identificar las mujeres más apropiadas para multiplicar la capacitación convirtiéndose en una red local de apoyo en el tema.

### **Proceso de Participación y Negociación. El caso de los Canales de Riego de Itiquís de Alajuela.**

La vinculación con este proceso se realiza a partir del interés de la Dirección de Calidad de Vida, 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 y ponen en riesgo la salud y vida de los vecinos.

Al planteamiento realizado, la Dirección de Promoción y Divulgación sugirió un proceso participativo de información, considerando una serie de eventos para cada sector involucrado; sociedad civil, sociedades de usuarios e instituciones, finalizando con una actividad de todos los grupos, para la integración de acuerdos y responsabilidades. El objetivo fue establecer una agenda de compromisos conjuntos entre los diferentes actores, para resolver la problemática de inundación y contaminación en los diferentes barrios comprometidos.

Se realizaron varias jornadas de trabajo con las instituciones involucradas en la problemática: Municipalidad de Alajuela, Departamento de Aguas del MINAE, SENARA, Ministerio de Salud, Ministerio de Obras Públicas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y Defensoría de los Habitantes; donde se concluyeron una serie de planteamientos de orden técnico e institucional, para abordar el problema. También se realizaron encuentros con representantes de barrios, urbanizaciones afectadas y Asociaciones de Desarrollo, quienes tuvieron la oportunidad de conocer el origen del problema y la propuesta de las instituciones, así como plantear sus inquietudes.

Finalmente, se congregó a representantes de las sociedades de usuarios/as con el mismo propósito. Al finalizar el proceso de consulta, respuestas e informes se estableció una agenda de compromisos conjuntos entre los diferentes actores, para resolver la problemática, con la participación de las Direcciones de Calidad de Vida y Promoción y Divulgación de la Defensoría. Este proceso ha sido participativo y transparente, lo cual redimensiona el concepto de democracia, porque fortalece la participación responsable y con información, facilitando la rendición de cuentas por parte de las instituciones.

De este proceso, todas las partes han aprendido porque se han informado, han pedido cuentas, se han asumido responsabilidades en el rol de cada quien: como vecino/a, funcionario/a, jefe/a o líder/esa de la comunidad. El resultado ha sido de responsabilidad de todos y cada una de las personas e instancias involucradas, encontrándose en la actualidad en la fase de seguimiento a las obras realizadas y a las nuevas propuestas de solución diseñadas por la Municipalidad.

### **Capacitación en derechos humanos al Programa de Atención Integral en Salud UCR/PAIS**

El Programa de Atención Integral de Salud (PAIS), ejecutado mediante un convenio Universidad de Costa Rica y Caja Costarricense de Seguro Social (UCR-CCSS), desarrolla un modelo de atención integral

de salud en el primer nivel, para la población de los cantones de Curridabat, Montes de Oca y los distritos de San Ramón, Concepción, San Juan y San Diego del cantón de La Unión (aproximadamente 170.00 personas). Articula las áreas sustantivas del quehacer académico en el contexto de los servicios de salud y de la atención primaria, contribuyendo así tanto al fortalecimiento de la seguridad social y del sistema nacional de salud, como al desarrollo humano e integral de la sociedad.

Considerando el derecho a la salud como un derecho fundamental, la Defensoría de los Habitantes encuentra oportuno abordar el tema de la falta de planificación de los servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, mostrando un modelo que permita un proceso de doble vía: elevar la condición de responsabilidad de los funcionarios públicos y la calidad del servicio que recibe la sociedad civil.

## Otras Intervenciones Especiales

### I. El Terremoto de Cinchona: un llamado a la solidaridad y una tarea aún pendiente

#### Primeras Intervenciones.

El terremoto de Costa Rica de 2009 (también conocido como “Terremoto de Cinchona”), ocurrido el pasado 8 de enero tuvo una intensidad de 6,2  $M_w$  y sacudió principalmente a las provincias de Heredia y Alajuela.

Un sismo que movió no solo la tierra, removió las fibras más íntimas de nuestros sentimientos de solidaridad y entrega al prójimo; a los cuales esta Defensoría acudió desde las primeras 24 horas por el clamor de las personas damnificados.

Ante el ofrecimiento de colaboración de la Defensora de los Habitantes al Presidente de la República y a otras autoridades de Gobierno, se convocó a la Defensoría a una reunión de alto nivel en la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Emergencias el viernes 9 de enero de 2009.

A dicha reunión acudieron las Ministras de Salud, de Seguridad y Gobernación, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, de Información, de Vivienda; el Ministro de Turismo; el entonces Presidente Ejecutivo de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Emergencias, del Instituto Costarricense y Electricidad, la Defensora y el Defensor Adjunto de los Habitantes.

La Defensoría se constituyó en Centro Nacional de Acopio con turnos de 24 horas, a lo cual su personal acudió al llamado, organizando las ayudas para llevarlas a las personas damnificadas en los albergues, centros de Cruz Roja, centros comunales y educativos de las zonas afectadas. Se establecieron los grupos

y roles de trabajo del personal que se ofreció para colaborar con las labores encomendadas.

Además la Defensoría coordinó una parte muy importante de la atención psicológica a los familiares de las víctimas de la catástrofe, así como a las personas damnificados.

El Defensor Adjunto de los Habitantes realizó, el sábado 10 de enero, un recorrido, por la zona afectada con el entonces Presidente de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Emergencias y el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad para determinar las estrategias más inmediatas para atender las necesidades de los y las habitantes afectados por el terremoto. De igual forma el Defensor Adjunto de los Habitantes intervino junto con el Director del Organismo de Investigación Judicial para convencer a 10 habitantes, empleados de la fábrica El Ángel, para que abandonaran la zona afectada.

La Defensora de los Habitantes, Doctora Lisbeth Quesada Tristán, en función de la emergencia que ocasionó el terremoto, realizó una intervención psico-social. Dicha intrusión, fue llevada a cabo, durante el período de tiempo comprendido entre los días 10 de enero y el 18 de enero del 2009.

Dentro de las 48 horas posteriores al terremoto de Cinchona la Defensora realizó recorridos por los albergues de la zona de Poasito, Fraijanes y Vara Blanca, junto con el equipo experto de psicología y cuidados paliativos.

Durante dos semanas la Defensoría de los Habitantes continuó recibiendo las contribuciones, las cuales se clasificaban y preparaban para su envío.



Es importante destacar, que acaecieron factores sociales, psicológicos, biológicos e inclusive espirituales, que interactuaron e influyeron, en la manera en que las personas y comunidades enfrentaron la emergencia.

En un primer momento, para organizar y complementar las acciones, se estructuró un plan de intervención inmediato, en el que los representantes de las instituciones que estaban colaborando en ese momento, tales como la Cruz Roja, Comisión Nacional de Emergencia, Colegio Profesional de Psicólogos y Caja Costarricense del Seguro Social, se comprometieron a asumir funciones específicas. El día en que se iniciaron las acciones, se realizó una reunión en la que se encontraban presentes 7 profesionales en Psicología, 9 profesionales en Trabajo Social y 3 médicos.

### Apoyo Psicológico:

En un acto de solidaridad, el Colegio de Psicólogos de Costa Rica, decidió invitar a sus agremiados y agremiadas, para que, voluntariamente, brindaran atención a las necesidades psicológicas inmediatas, de las personas afectadas de una forma directa por el terremoto.

En esta intervención, el grupo de profesionales que ofreció asistencia, brindó atención en primeros auxilios psicológicos. Asistencia que consiste, en proporcionar alivio emocional y ayuda para resolver problemas, inmediatamente después de un desastre y que se practica, como parte de las operaciones que sirven para clasificar el grado de necesidades de las personas afectadas por la emergencia. (Cohen, 1999 Salud Mental en Situaciones de Desastre Reconstruyendo Emociones)

En el período inmediato a una situación de emergencia por un desastre natural u otro tipo de emergencia, se produce un estado de desorganización y desequilibrio, que produce un trastorno del enfrentamiento de las dificultades. Lo que conlleva una mayor vulnerabilidad y una reducción de las defensas que usualmente se utilizan, al enfrentar las situaciones cotidianas que implican alguna dificultad, lo que ocasiona una situación de crisis. Para Slaikou (1996, la intervención de las personas en crisis), esta condición puede ser definida como:

*Un estado temporal de trastorno y desorganización, caracterizado principalmente por una incapacidad del individuo para manejar situaciones particulares utilizando métodos acostumbrados para la solución de problemas,*

*y por el potencial para obtener un resultado radicalmente positivo o negativo (pág. 16).*

Durante el proceso, se capacitó a los profesionales que brindaron asistencia y para ello, se ofreció a la gran mayoría, un curso de inducción sobre cómo hacer intervenciones en crisis, tratamiento del duelo, tanatología y manejo del estrés.

Además, se brindaron observaciones de orden psicoeducativo para favorecer:

- Un cuidado integral, de la persona o personas afectadas.
- El inicio del “trabajo” de duelo, mediante la realización de ritos funerarios y actos que promovieran la elaboración simbólica de pérdidas para aquellas personas que habían perdido sus familiares.
- La coordinación para la atención psicológica posterior, con el fin de dar seguimiento a su condición desde esta área.

Durante el proceso de intervención realizado, brindaron servicio voluntario un grupo de profesionales en psicología que laboran en Cuidados Paliativos y Psicología, coordinados por el Colegio de Psicólogos.

Una vez sistematizada la información de las intervenciones realizadas por estos profesionales, resulta posible advertir, que se brindó atención psicológica inmediata a 421 personas y a 32 familias. A partir de las intervenciones realizadas, se puede ofrecer las siguientes observaciones:

1. Aunque no se intervino en este proceso específico, a nivel comunitario, se detectaron problemas por relaciones de poder, que en ocasiones interfería con el proceso de ayuda.
2. En algunas comunidades se detectaron mitos e imaginarios grupales, que aumentaban las reacciones de angustia.
3. Un número significativo de personas, mostraron necesidad de atención Psicológica.
4. Los problemas detectados fueron en su gran mayoría: reacciones de ansiedad, angustia, sentimientos depresivos, problemas en los ciclos del sueño y culpa.
5. Las intervenciones en crisis realizadas con los familiares de las personas fallecidas por el desastre, permitió realizar un abordaje biopsicosocial y espiritual, de las necesidades inmediatas de estas personas, condición que agradecieron.
6. A nivel grupal, en los albergues se

presentaban problemas en el manejo de límites interpersonales, conflictos entre familias y relaciones interpersonales disfuncionales, entre éstos, vecinos que no se hablaban.

7. Se encontraron problemas en la coordinación de los centros o albergues (El Roble, La Esperanza 1 y 2). Así como anarquía en el rol de mando.

Cabe señalar además, que durante los días 17 y 18 de enero en la intervención realizada, también brindaron servicios profesionales voluntarios: 3 médicos en Psiquiatría y una psicóloga clínica, de la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin embargo, no se posee el reporte correspondiente de las intervenciones realizadas por estos profesionales.

Resulta importante advertir, que en un momento de desastre, tanto las personas que brindan ayuda, como las personas afectadas directamente por el fenómeno, encuentran cuestionado su sentido de vida.

En momentos de intenso sufrimiento humano, la lucha por la sobrevivencia, va más allá de lo material y alcanza aspectos profundos, que aunque intangibles, se encuentran relacionadas con aquellos cuestionamientos, que desde el deseo humano, intervienen en que la persona desee continuar viviendo o deje de luchar. Lo que afecta a todo aquel que se enfrenta con tal situación.

Como señala Viktor E. Frank, “el padecimiento de una vida sin propósito” es la enfermedad de nuestra época, por lo tanto, para ser dueño de su destino, el ser humano necesita encontrar significado a su propia vida. ( El padecimiento de una vida sin sentido 1977)

### **MAS ACCIONES:**

Ante la urgente necesidad de realizar más gestiones para velar por las condiciones de las personas damnificadas del terremoto varios funcionarios y funcionarias de la Defensoría realizaron tres inspecciones a las zonas afectadas.

Las visitas se realizaron durante el mes de marzo de 2009, donde fue posible percatarse de varias necesidades urgentes de las personas damnificadas y que según las manifestaciones de las mismas, no estaban siendo atendidas íntegramente.

Ejemplo: En una visita realizada por funcionarios y funcionarias de la Defensoría, se encontró en el salón

de una iglesia cristiana de Fraijanes a una familia migrante de 12 miembros sin documentación, los cuales precisaban alimentación, formalizar sus documentos, necesitaban ser reubicados y los niños, niñas y adolescentes debían de incorporarse al sistema educativo.

En el Albergue de Transición de Poasito, las personas damnificadas tenían déficit de alimentos, las letrinas sanitarias se encontraban en condiciones insalubres, no habían suficientes duchas de baño ni pilas y los y las habitantes de dicho lugar ya exteriorizaban su malestar por carecer de una oportuna y eficiente solución a su problema de vivienda.

Además se visitaron las escuelas de las zonas afectadas por el terremoto y fue posible confirmar, según conversaciones con las diferentes direcciones de los centros de enseñanza, que el Ministerio de Educación Pública estaba brindando colaboración para la reconstrucción o reubicación de los centros afectados.

Ante todo lo anterior esta Defensoría se abocó a realizar varias gestiones escritas y telefónicas ante las entidades que les correspondía la adecuada atención de estas necesidades, tales como Instituto Mixto de Ayuda Social, Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Comisión de Reconstrucción, Ministerio de Coordinación Interinstitucional y Patronato Nacional de la Infancia.

De la información remitida por las instituciones mencionadas se obtuvieron los datos de las personas damnificadas, las acciones tomadas para su atención y el desglose de los subsidios aportados por el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias.

Dicha Comisión realizó valoraciones de las zonas afectadas para determinar la viabilidad de reconstruir viviendas, así como la permanencia en otras casas. Los informes de geología fueron aportados a esta Defensoría para brindarle un debido seguimiento a la reubicación de las zonas afectadas por el terremoto.

La Comisión de Reconstrucción envió el documento oficial sobre el Plan de Reconstrucción, el cual contiene los objetivos del Gobierno de la República los cuales consisten en: evitar la reconstrucción de riesgos, reactivar la infraestructura, el tejido económico y social y la generación de empleo, mejorar las condiciones de vida de las comunidades y asignar recursos disponibles de acuerdo a las prioridades. Además se remitió de listado de los proyectos habitacionales que hasta la fecha el Ministerio de Vivienda y Asentamientos

Humanos había identificado para la atención eficaz de la emergencia, hechos que se encuentran en seguimiento por parte de esta Defensoría.

### LA DEFENSORÍA EN LA COMISIÓN IINTERINSTITUCIONAL DE SALUD MENTAL.

En vista de la intervención de la Defensoría en los hechos acaecidos por el terremoto de Cinchona, la Comisión interinstitucional de Salud Mental, invitó a esta Defensoría a asistir a una reunión finales del mes de marzo del 2009 y la presencia de la Defensoría ha sido constante hasta la fecha, como observador.

En el marco del terremoto del 8 de enero de 2009 el Ministerio de Salud, órgano rector en materia de salud y miembro del COE de la Comisión Nacional de Emergencia, nombra la Comisión Interinstitucional de Salud Mental para elaborar un plan de atención en la etapa de rehabilitación y reconstrucción para la población afectada.

Dentro de este plan esta contemplada la recuperación psico-afectiva de niños, niñas y adolescentes (NNA) desde un enfoque de derechos, según los lineamientos internacionales y nacionales de UNICEF.

La Cruz Roja y la Universidad de Costa Rica forman parte de la Comisión Interinstitucional, y en forma conjunta con el Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Patronato Nacional de la infancia (entre otras) unen esfuerzos para velar porque la atención de la Salud Mental a la población afectada por el terremoto de Cinchona esté basada desde un enfoque de derechos. Así, desde este mismo enfoque la dirección y coordinación del proyecto debe velar por:

- Promover la participación de niños, niñas y adolescentes en la gestión del riesgo con enfoque de derechos.
- Promover la organización de niños, niñas y adolescentes en la prevención y la atención de las emergencias desde un enfoque de derechos.
- Velar por la promoción de la Salud Mental como un derecho de los niños, niñas y adolescentes en situaciones de desastre.
- Brindar atención en Salud Mental a niños, niñas y adolescentes con un enfoque de derechos en atención de desastres.
- Sensibilizar a los equipos interdisciplinarios que atienden la zona afectada en el enfoque de derechos para la atención en Salud Mental de

niños, niñas y adolescentes.

- Sensibilizar agentes comunitarios de la zona afectada en el enfoque de derechos para la atención de la salud mental de niños, niñas y adolescentes.
- Capacitar en metodología del proyecto "Retorno de la Alegría" a facilitadores y facilitadoras y promotores de las cerca de 15 comunidades afectadas directamente por el terremoto.

El proyecto "Retorno de la Alegría" es una propuesta de intervención en crisis de primer orden, orientado a brindar primeros auxilios psicológicos a niños, niñas y adolescentes impactados por eventos naturales.

Por último, esta Defensoría se mantendrá vigilante de las acciones gubernamentales que se ejecuten en relación con el reestablecimiento de las condiciones óptimas en que deben de estar las personas afectadas por el terremoto, ya que se debe denotar la seriedad con la cual se están realizando las labores de reconstrucción de la zona afectada y de la salud mental de las personas damnificadas, teniendo claro que la principal misión es evitar la reconstrucción de riesgos, recuperar los avances sociales y económicos de la zona afectada.

### II. Plan Escudo: monitoreo a su cumplimiento

En enero de este año, la Presidencia de la República anunció la implementación del Plan Escudo con el objetivo de aminorar el impacto de la crisis económica mundial en la economía nacional.

Resaltó que desde el primer día de la actual administración, se tomaron acciones dirigidas a prevenir esta situación con ecuanimidad, argumentando las sanas prácticas de política fiscal y economía responsable.

Con respecto a lo anterior esta Defensoría, como parte de su ámbito de competencia, la cual es la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes, consecuentemente con el párrafo primero del artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, realizó una serie de gestiones para brindar un seguimiento efectivo a la ejecución de dicho Plan, valorando el hecho de que son múltiples las instituciones involucradas y en diversos casos, varias de ellas intervienen sobre una misma materia.

- **Acciones Bancarias.** En primera instancia, se realizaron gestiones ante el sistema-bancario nacional, en razón del llamado del Señor Presi-

dente a que se efectuara una reducción temporal del 2% en las tasas de interés en todos los préstamos de vivienda menores a los 50 millones de colones, hasta el año 2010.

- Banco Central de Costa Rica
- Se consultó al Banco Central sobre los avances en dos medidas contenidas en el Plan Escudo: a) Capitalización de los bancos comerciales del Estado por US\$117,5 millones y, b) situación de un préstamo con el BID por US\$500 millones para fortalecer al Banco Central en su capacidad de respaldar a los bancos comerciales. Asimismo, se consultó sobre los mecanismos de monitoreo que aplicaría el Banco Central para observar la efectividad de las medidas tomadas.
- Sobre la capitalización de los bancos del Estado, el Banco Central indicó que esta se llevó a cabo por parte del Gobierno en su carácter de accionista, haciéndose efectiva por medio del IV presupuesto extraordinario del ejercicio económico 2008, aprobado por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley 8703 publicada en el Alcance 55 de la Gaceta 248 del 23 de diciembre de 2008.
- Sobre el préstamo con el BID por US\$500 millones para evitar problemas de liquidez en moneda extranjera, se indicó que el mismo fue aprobado por el BID en el mes de diciembre de 2008 y que los documentos para su formalización se suscribieron por ambas partes el 15 de febrero de 2009.
- Sobre el seguimiento de la efectividad de las medidas, el Banco Central indicó que correspondía a cada entidad financiera y en gran medida a la Sugef.

### Banco Nacional de Costa Rica

1. Se consultó al Banco Nacional sobre la aplicación de la reducción temporal de dos puntos porcentuales de la tasa de interés en los préstamos de vivienda menores a los 50 millones de colones, anunciada en el Plan Escudo.
2. En relación con las medidas del Plan Escudo, el Banco Nacional indicó que el martes 3 de febrero de 2009 su Junta Directiva acordó lo siguiente:
  - a) Rebajar dos puntos porcentuales de las tasas de interés en créditos de vivienda menores a ₡50 millones.

- b) Rebajar dos puntos porcentuales de las tasas de interés en la cartera de BN Desarrollo.
- c) Rebajar en tres puntos porcentuales de las tasas de los créditos formalizados a partir del mes de abril de 2008, cuando la TBP era del 4,25%.
- d) Adoptar una política de trámite especial de créditos generalizados a todos los sectores, poniendo a disposición del cliente un “arsenal” de instrumentos como arreglos de pago, prórroga de vencimientos, cambios de períodos de gracia, modificación de forma y monto de amortización, reducción de tasas, reexpresión de deudas en diferentes monedas, vigentes por 24 meses.

### Banco de Costa Rica

1. Se consultó al Banco de Costa Rica sobre la aplicación de la reducción temporal de dos puntos porcentuales de la tasa de interés en los préstamos de vivienda menores a los 50 millones de colones, anunciada en el Plan Escudo.
2. En relación con las medidas del Plan Escudo, el Banco de Costa Rica indicó que tomó las siguientes acciones:
  - a) A partir del 1 de febrero de 2009 reducir la tasa de interés de vivienda en 200 puntos base (2%) por un período de 24 meses para todos los créditos vigentes en moneda nacional.
  - b) A partir del 1 de marzo, para mitigar la volatilidad de la TBP se dispuso aplicar una tasa techo de un 15% por 12 meses para todos los programas de vivienda en moneda nacional, sin sujeción y monto.
  - c) A partir del 1 de febrero de 2009, disminuir la tasa de interés para las PYMES en 200 puntos base (2%) para todos los programas vigentes en moneda nacional sin sujeción de monto y por un plazo de 24 meses.
  - d) A partir del mes de febrero de 2009, establecer líneas de crédito para vivienda y PYMES con mejores condiciones que las líneas actuales para los solicitantes.

### Banco Popular y de Desarrollo Comunal

1. Se consultó al Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) sobre la aplicación de la re-

ducción temporal de dos puntos porcentuales de la tasa de interés en los préstamos de vivienda menores a los 50 millones de colones, anunciada en el Plan Escudo.

2. En relación con las medidas del Plan Escudo, el Banco Popular indicó que su Junta Directiva en Sesión Ordinaria 4638 del 5 de febrero de 2009, acordó que a partir del 1 de marzo de 2009 y por un período de dos años, reducir en dos puntos porcentuales la tasa de interés del programa “Vivienda con Tasa Preferenciada”, estableciendo un piso del 12,75%.

### **Banco Crédito Agrícola de Cartago**

1. Se consultó al Banco Crédito Agrícola de Cartago (Bancrédito) sobre la aplicación de la reducción temporal de dos puntos porcentuales de la tasa de interés en los préstamos de vivienda menores a los 50 millones de colones, anunciada en el Plan Escudo.
2. En relación con las medidas del Plan Escudo, el Banco Bancrédito indicó que su Junta Directiva en Sesión 8209/09, artículo 22 del 3 de febrero de 2009, aprobó una rebaja de dos puntos porcentuales en la tasa de interés de todos los créditos en colones de vivienda y MIPYMES con saldos actuales menores de ₡50 millones, y se estableció una tasa piso del 11,25%. La medida entró a regir a partir del 15 de febrero de 2009 por un plazo de 24 meses.

### **Banco Hipotecario de la Vivienda**

1. Se consultó al Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), sobre las siguientes acciones indicadas en el Plan Escudo: a) la condonación de deudas atrasadas a 2.100 familias de escasos recursos, que estuvieron a punto de perder sus hogares; b) el incremento de ₡335.000 en el monto máximo del Bono Familiar de Vivienda, llevándolo a más de 5 millones de colones.
2. En relación con la condonación de deudas por medio de la “Ley de Condonación de deudas de los fideicomisos del Banhvi correspondientes a operaciones de la disuelta Comisión Especial de Vivienda, Covivienda R.L., Vivierendacoop R.L., y Mutual Guanacaste”, Ley 8693, el Banco inició el análisis de las opciones y procedimientos para lograr la pronta aplicación de esa ley a partir de su vigencia el pasado 10 de febrero de 2009.

3. Respecto al incremento del bono familiar de vivienda, la Junta Directiva del Banhvi, mediante acuerdo 2 de la Sesión 01-2009 del 7 de enero de 2009, aprobó un incremento del bono por ₡355 mil, pasando el bono máximo de ₡4.690.000 a ₡5.025.000, para los núcleos familiares con ingresos inferiores a ₡167.596. El incremento rige a partir de la fecha del acuerdo.

### **Caja Costarricense de Seguro Social**

1. Se consultó a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) sobre la aplicación de la reducción temporal de dos puntos porcentuales de la tasa de interés en los préstamos de vivienda, según lo solicitado en el Plan Escudo del Poder Ejecutivo.
2. En relación con las medidas del Plan Escudo, la CCSS indicó que su Junta Directiva en artículo 17 de la Sesión 8323 celebrada el 12 de febrero de 2009, acordó rebajar la tasa de interés en dos puntos porcentuales sobre la tasa contractual para todos los créditos hipotecarios vigentes, con la limitante de que ningún crédito tenga una tasa de interés inferior a la tasa básica pasiva. El acuerdo entró a regir a partir del 1 de marzo del año 2009 hasta el 31 de diciembre del año 2010.

### **Instituto Nacional de Fomento Cooperativo**

1. Se consultó al Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop) sobre la aplicación de la reducción temporal de dos puntos porcentuales de la tasa de interés en los préstamos de vivienda, según lo solicitado en el Plan Escudo del Poder Ejecutivo.
2. En relación con las medidas del Plan Escudo, el Infocoop indicó que su Junta Directiva mediante acuerdo J.D. 725-2008, tomado en Sesión 3.727 de fecha 9 de diciembre de 2008, aprobó una nueva estructura de tasas de interés de la cartera crediticia, la cual se rebajó en 2,5% la tasa de interés de los créditos actuales de vivienda. La rebaja en las tasas de interés se aplica a partir de la fecha en que cada cooperativa reciba la transcripción del acuerdo del Consejo de Administración.

Como parte del seguimiento de las medidas financieras adoptadas por la Banca Comercial pública según lo indicado en el Plan Escudo, se procedió a remitir una nueva consulta a las instituciones financieras indicadas en el primer informe. Concretamente, se consultó sobre los siguientes aspectos:

### Banco Central de Costa Rica

1. Se consultó si el Banco Central ha adoptado o piensa adoptar políticas y acciones adicionales a las señaladas en el Plan Escudo para colaborar con las personas morosas en los programas de financiamiento de vivienda del Sistema Bancario Nacional, que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus obligaciones debido a la crisis financiera actual y al incremento en los tipos de interés.
2. Se consultó al Banco sobre su apreciación o valoración general de la bondad de las medidas establecidas para el sistema financiero en el Plan Escudo en cuanto a su efectividad para paliar los efectos de la crisis financiera sobre los deudores en vivienda y qué otras medidas complementarias de corto plazo, considera el Banco Central de Costa Rica se podrían aplicar mientras perdure la crisis financiera, para acompañar las medidas ya tomadas.

### A los Bancos Comerciales del Estado (BNCR, BCR, BPDC, BCAC), al Banhvi, a la CCSS y al INFOCOOP se solicitó lo siguiente:

1. Si han pensado aplicar políticas y acciones adicionales a las señaladas en el Plan Escudo para colaborar con las personas morosas en los programas de financiamiento de vivienda del Sistema Bancario Nacional, que se han visto imposibilitadas para cumplir con sus obligaciones debido a la crisis financiera actual y al incremento en los tipos de interés.
2. Valoración general de la bondad de las medidas establecidas para el sistema financiero en el Plan Escudo en cuanto a su efectividad para paliar los efectos de la crisis financiera sobre los deudores en vivienda y qué otras medidas complementarias de corto plazo se podrían aplicar mientras perdure la crisis financiera, para acompañar las medidas ya adoptadas
3. Como parte del informe solicitado y para efectos de evaluación de la efectividad de las medidas financieras en relación con vivienda, aplicadas según el Plan Escudo, se pidió la siguiente información:
  - a) El número mensual de los créditos para vivienda otorgados en todos sus programas en el período 2007 a la fecha.

- b) La tasa de interés, montos y plazos de financiamiento vigentes en los diferentes programas de vivienda que administra.
- c) El total mensual en colones de la cartera colocada en vivienda en cada programa y moneda en el período 2007 a la fecha.
- d) Total de la cartera en vivienda por estado: normal, vencida y cobro judicial.
- e) La mora legal (todo el atraso) y la mora a más de 90 días en vivienda por moneda con corte a cada mes, en el período 2007 a la fecha, y su relación con la morosidad de los otros sistemas de crédito que administra.
- f) Total general y mensual de viviendas en remate y adjudicadas por el Banco debido a morosidad en cada programa de financiamiento para el período 2007 a la fecha.
- g) Evolución de la utilidad promedio de la cartera de vivienda por programa y moneda y su relación con la utilidad de los otros programas crediticios del Banco para el período 2007 a la fecha.
- h) Acciones que ha implementado o planea implementar el Banco para colaborar con las personas morosas en todas sus líneas de crédito y en especial, para los créditos de vivienda, las cuales se han visto imposibilitadas o insolventes para cumplir con sus obligaciones debido a la crisis financiera actual y al incremento en los tipos de interés.

### Acciones a seguir.

La Defensoría procederá a solicitar a la SUGEF y cada banco comercial un informe sobre los resultados y forma de evaluación de la capitalización aplicada por el Banco Central a cada banco y sobre el uso del crédito obtenido en el BID. Esto por cuanto el Banco Central indicó que corresponde a dichos entes establecer los mecanismos de monitoreo y evaluación.

**Acciones contra el desempleo.** En otro aspecto el Plan Escudo contenía una serie de acciones para capacitar a aquellos empleados /as en riesgo de ser despedidos, con la condición de que el patrono cumpliera con ofrecer infraestructura para impartir las lecciones, el pago de las cargas sociales y la estabilidad de los empleados/as que formen el programa de capacitación. Al respecto esta Defensoría, en dos oportunidades dirigió su solicitud de información, el

Instituto Nacional de Aprendizaje, el cual requirió una prórroga para presentar la información solicitada. No obstante, en ninguna de las dos oportunidades el Instituto en cuestión cumplió con la gestión, motivo por el cual esta Defensoría estima que la medida del Plan Escudo, concerniente al **Programa de Becas para personal de empresas en riesgo de despido** no se ha implementado, por lo cual lógicamente no existen resultados de su ejecución.

En vista de la situación anterior, esta Defensoría ha optado por concluir que, el I.N.A. no cuenta con dicha información o, por otra parte, se ha negado a proporcionarla, en cuyo caso, se le recordó en un último oficio su obligación de brindar colaboración preferente a la Defensoría, de conformidad con el **artículo 24 de la Ley N° 7319, de la Defensoría de los Habitantes de la República**.

**Acciones para el sector empresarial.** En el nivel empresarial se acordó que se firmaría un decreto para establecer una medida temporal durante el año 2009 prorrogable al año 2010, para ampliar una depreciación acelerada de activos.

A este respecto, el Ministro de Hacienda informó que el beneficio de depreciación acelerada se estableció primeramente en el 2002. Para efectos del Plan Escudo, se pretende retomar, aplicando un factor de depreciación del 60%. Aclara que esta opción es una alternativa voluntaria para las empresas, por medio de la cual esperan incentivar la adquisición de activos fijos, estimular el mercado de bienes, recaudar más por el impuesto de venta y estimular la actividad empresarial en general, protegiendo el empleo existente e, incluso, creando nuevos empleos.

El contribuyente debe acreditar a la Administración que los activos adquiridos son de su propiedad y que fueron adquiridos durante el presente año. Este procedimiento se regula por medio de la **Resolución N° DGT-04-2009**, de las ocho horas del 27 de febrero de 2009, Sr. Guillermo Zúñiga Chavez, Ministro de Hacienda.

Pretenden efectuar una posterior evaluación de los alcances de dicha medida, para determinar la conveniencia o no de extenderla al año 2010.

**Zonas Francas.** Otro aspecto que la Defensoría consideró oportuno intervenir fue en la Reforma de zonas francas. Al respecto el jerarca del Ministerio de Hacienda explicó que, en virtud de que Costa Rica es uno de los países integrantes de la OMC, adquirió una serie de compromisos en el nivel internacional, en relación con el finiquito, a partir del 2015, de regímenes

especiales, como el de las zonas francas, que conceden ciertos incentivos supeditados a resultados de exportación, particularmente, en el sector manufacturero. Esto obliga a los Ministerios responsables a plantear las reformas necesarias, para ajustar el régimen a las nuevas exigencias, procurando conservar las inversiones existentes, atraer nuevas inversiones y volver tributariamente competitivas las empresas del ramo. En concreto, la propuesta va dirigida a cumplir con el Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias de la OMC.

Asimismo, estima el Despacho de Hacienda que, con estas reformas, no se afectaría la recaudación impositiva y, por el contrario, se obtendrían ingresos adicionales.

**Flexibilización Laboral.** Un punto que ha generado cuestionamientos en la opinión pública ha sido el tema de la flexibilidad laboral, en el cual esta Defensoría se ha involucrado emitiendo sus consideraciones al proyecto de ley de protección al empleo en momento de crisis, expediente legislativo 17315, el cual se encuentra pendiente en la corriente legislativa.

El proyecto de ley tiene como propósito garantizarles a los trabajadores y trabajadoras en las relaciones de empleo privado que se rigen por el Código de Trabajo, que ante la crisis, previo a que el patrono proceda con el despido, contará con otras alternativas y así el trabajador se mantendrá laborando.

El proyecto dispone de la aplicación de medidas temporales, que son excepcionales y aplicables en épocas de crisis, con el propósito de proteger el empleo y que podrán implementarse únicamente por aquellos patronos autorizados que se encuentren al día o con arreglo de pago aprobado de los impuestos nacionales, municipales y obligaciones obrero patronales.

Asimismo, si el trabajador al que se le apliquen las medidas temporales no acepta la modificación temporal del contrato, podrá darlo por terminado de forma unilateral sin responsabilidad de su parte y sin que se extingan sus derechos para obtener las indemnizaciones que le pudieran corresponder conforme lo establece el Código de Trabajo en los artículos 28 y 29 y sin necesidad de acudir a la sede jurisdiccional para su efectivo pago.

Además esta Defensoría realizó un breve indagación sobre las instituciones públicas que estaban aplicando la modalidad de teletrabajo, un aspecto a valorar del Plan Escudo y se obtuvo información, concretamente del Instituto Costarricense de Electricidad.

El jerarca del ICE expuso a la Defensoría que, para poner en práctica el Programa de Teletrabajo, primero realizaron un estudio técnico que comprendió varias etapas, la primera de las cuales consistió en integrar un equipo interdisciplinario, encargado de analizar distintas variables, relacionadas con tecnología, ambiente laboral, etc.

Posteriormente, desarrollaron un plan piloto, con el fin de analizar en la práctica el comportamiento de dichos factores y obtener referencias para valorar su viabilidad. Los resultados obtenidos mostraron una serie de beneficios, lo cual los llevó a poner en práctica un programa de cobertura institucional. Han logrado identificar los siguientes beneficios, entre otros: mejora la calidad de vida de los y las trabajadores, mejora su desempeño, reduce costos a los trabajadores y a la institución, reduce el impacto en el medio ambiente, etc.

En cuanto a la valoración costo-beneficio, han efectuado estudios preliminares que indican que cada persona incorporada al programa ahorra a la institución cerca de ¢250.000.00 mensuales. Como los costos en los cuales se incurre para incorporar a cada trabajador suman aproximadamente ¢50.000.00 mensuales, el ahorro neto es de ¢200.000.00 mensuales por cada trabajador. En la actualidad, hay cerca de 48 funcionarios incorporados al Programa, los cuales pertenecen a distintas áreas de la institución. Es criterio de esta Defensoría que se podría adaptar el modelo de dicha institución a otros sectores de la Administración Pública

**Pensiones del Régimen No Contributivo.** En el Plan que nos ocupa, un aspecto que fue de particular mención por el Gobierno de la República fue el aumento del 15% en las pensiones del régimen no contributivo de la C.C.S.S.

La CCSS informó a esta Defensoría que el incremento del 15% al RNC propuesto como parte del Plan Escudo, fue aprobado por la Junta Directiva de la CCSS, según el **artículo 16 de la Sesión N° 8323, celebrada el 12 de febrero de 2009.**

Con respecto a la información solicitada por la Defensoría, durante el período 2008, la cantidad de pensiones del RNC ascendió a 7558, distribuidas mensualmente por Unidad Administrativa. En cuanto a la cantidad actual de solicitudes en trámite, a la fecha ésta suma 12943 solicitudes. No obstante, este último dato varía diariamente, dada la constante recepción, aprobación y denegatoria de casos.

Para el período 2008, se aprobaron 630 pensiones mensuales en el nivel nacional. Asimismo, las cifras recientes del nivel central indican que se deniegan alrededor de 4 a 6 solicitudes por cada una aprobada, por lo que se podría estimar que, en un mes, se tramitan cerca de 3780 solicitudes. A partir de las estadísticas dadas y la duración de cada etapa dentro del proceso del trámite de una pensión, se puede inferir que, para los casos de solicitudes que no requieren informe social ni evaluación médica, el plazo podría ser de, aproximadamente, tres meses.

**Brigadas Municipales.** Dentro del seguimiento que está brindando la Defensoría al Plan Escudo se encuentran además las brigadas municipales, las cuales tienen establecidos dos objetivos muy puntuales:

a.- Brindar con carácter prioritario un soporte técnico interinstitucional y multidisciplinario a los Gobiernos Locales, para facilitarles la ejecución de los recursos provenientes del Fondo Solidario conferido por el Gobierno de la República por un monto de ¢26,000,000,000 millones de colones, de los cuales al 31 de diciembre del 2008 se encuentran pendientes de girar en caja única del Estado la suma de ¢21.961.313.141,27 millones de colones, para cuyo giro se requiere el cumplimiento de requisitos técnicos que deben presentar los Gobiernos Locales.

b.- Apoyar con este soporte técnico interinstitucional y multidisciplinario, la ejecución de los otros recursos disponibles en caja única del Estado para los Gobiernos Locales, por un monto global al 31 de diciembre del 2008, de 9.863.581.334,60 millones de colones, que corresponden a impuestos específicos (Ley N° 8114) Impuesto a los Combustible, Ley N° 8316 Impuesto de salida del país (Municipalidad de Alajuela), Ley N°7313 Impuesto al Banano, Ley N° 7755 (Partidas Especificas) y a transferencias del Gobierno vía Presupuesto de la República.

Es importante señalar que la Defensoría ha participado, en calidad de observadora, en las reuniones de la estrategia de implementación de las mismas con el fin de conocer el planteamiento de trabajo que se propone y a la vez dar seguimiento a las acciones que se pretenden poner en práctica de conformidad con las competencias asignadas por ley. Los objetivos planteados surgen con base en el Informe INFO DFOE-SM-17-2007 – Análisis y opinión sobre la gestión de los Gobiernos Locales en el período 2006, emitido por la Contraloría General de la República y un cuestionario que aplicó el Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización de la Unión Europea (FOMUDE), a las 81 municipalidades del país y a los 8 Concejos de Distrito.



En el informe emitido por la Contraloría General de la República se estableció que dentro de los factores que inciden en la subejecución presupuestaria, se encuentran las siguientes:

- Diferencias políticas
- Mala planificación
- Deficiente ejecución de gastos por desconocimiento de procesos (sobre todo contratación)

Con base en lo anterior, en el cuestionario emitido por FOMUDE se les planteó a los gobiernos locales una pregunta de forma abierta a las municipalidades sobre los obstáculos y requerimientos relacionados con la ejecución presupuestaria, teniendo como resultado lo siguiente:

- Apoyo en contratación administrativa.
- Ingenieros para formulación de proyectos, generación de carteles de licitación
- Apoyo de ingenieros y no ingenieros en el seguimiento de proyectos
- Poco apoyo en el proceso de planificación

Las políticas de inversión establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2010) se orientan a crear y retomar las capacidades de reinversión en las instituciones, con el propósito de mejorar la calidad de los proyectos y resolver los problemas de programación y ejecución de la inversión, mediante una mayor asignación y eficiencia en el uso de los recursos públicos que se puedan destinar a la inversión pública.

Según Tesorería Nacional existe a la fecha montos importantes sin ejecutar por parte de los gobiernos

locales, existiendo además concentración importante en algunas municipalidades, lo cual puede atribuirse a diferencias importantes en la gestión que se lleva a cabo.

A través del mecanismo de Caja Única que se ha establecido, se pretende que las municipalidades no tengan que recurrir al endeudamiento público, el cual es una alternativa de financiamiento de inversión, adicional a la capacidad de ahorro nacional para atender las necesidades y demandas por bienes y servicios de la sociedad, empero se ha establecido que la misma requiere ser valorada, con el propósito de no ir más allá de la capacidad del Estado y de las instituciones de responder al compromiso de pago a los acreedores, lo anterior porque podría convertirse en una fuerte carga sobre la sociedad y contrarrestar el efecto esperado de la inversión sobre la economía e incluso generar situaciones adversas sobre las finanzas públicas.

Los proyectos de inversión requieren la aplicación de las herramientas de control y seguimiento tanto en lo que respecta a la obra que se está desarrollando como de los recursos y erogaciones que se realicen, con el fin de lograr que el mismo pueda ser calificado como un proyecto exitoso. Por lo que, las brigadas municipales pretenden brindar ese apoyo a los gobiernos locales en cuanto a los requerimientos establecidos por ellas mismas para lograr mayor eficiencia en relación con la ejecución presupuestaria.

Finalmente esta Defensoría continuará dando seguimiento a las estrategias que el Gobierno de la República implementó para enfrentar la crisis económica, las cuales no se contradicen con las políticas establecidas en el Programa de Gobierno, y en el Plan Nacional de Desarrollo.

# MNPP

Mecanismo Nacional  
de **Prevención**  
C o s t a   R i c a



## Capítulo III Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

# Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura: otro reto para los Derechos Humanos en Costa Rica

## I. Introducción

*“La regularidad en cuanto a la implementación de estas visitas permitirá medir las mejoras o el deterioro de las condiciones de detención, protegiendo así los derechos e intereses de las personas privadas de libertad. Por otra parte, la labor del Mecanismo permitirá establecer con las autoridades competentes, un efectivo lazo de comunicación, a través del cual se desarrollará un diálogo constructivo tanto con la población privada de libertad como con el personal que labora en los centros de detención.”*

*Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2009*

El 11 de noviembre de 1993, Costa Rica ratificó la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Con dicha ratificación, el país se comprometió a tomar medidas efectivas para impedir los actos de tortura, los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en todo su territorio, en cumplimiento de los artículos 2 y 16 del instrumento internacional citado.

Por otra parte, el Estado Costarricense tuvo un papel importante como gestor y negociador del proyecto del Protocolo Facultativo a esta Convención, ante las distintas instancias de las Naciones Unidas desde el año 1980 y presidió su negociación en el ámbito internacional durante diez años hasta que fue aprobado en la Organización de Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002.

Es así como el 4 de febrero de 2003, Costa Rica suscribió el Protocolo Facultativo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos y Degradantes, y el 25 de noviembre de 2005 se publicó la Ley N° 8459, denominada *“Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes”*.

El artículo 17 del Protocolo citado, establece la obligación para cada Estado Parte de mantener, designar o crear el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, órgano cuyo objetivo es establecer un sistema de visitas periódicas a lugares de privación de libertad, detención o custodia, en el que se destaca el carácter preventivo y sin consentimiento previo por parte del Estado, con el apoyo del Subcomité de Prevención contra la Tortura.

Dada la independencia demostrada por la Defensoría de los Habitantes en el trabajo realizado desde su creación en visitas a centros de detención, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto sometió a su consideración la posibilidad de que fuera designada como Mecanismo Nacional de Prevención, lo cual fue aceptado por la Institución. De tal forma, el 19 de febrero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo N° 33568-RE-MSP-G-J, se reconoce a la Defensoría como Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura. El Decreto citado, específicamente señala en su articulado:

*Artículo 1.- Reconoce a la Defensoría de los Habitantes de la República como el mecanis-*

*mo 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 2.- 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 3.- Las visitas que el mecanismo nacional de prevención realice comprenderán los centros de detención adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia y el 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.*

El acto mediante el cual se designó a la Defensoría de los Habitantes de la República como Mecanismo Nacional de Prevención, que es el Decreto supra citado, limitó la función de la Institución como Mecanismo al indicar que ésta se enmarcaría provisionalmente dentro de las inspecciones que habitualmente se realizan en centros penitenciarios, o de detención o aprehensión administrativa, dejando de lado otros lugares de privación de libertad, detención o custodia que existen en Costa Rica. Sin embargo, a pesar de lo que dispone el Decreto Ejecutivo, las competencias del Mecanismo como órgano de monitoreo de lugares de privación de libertad, detención y custodia están claramente definidas en el Instrumento Internacional de Derechos Humanos, debidamente ratificado por Costa Rica, que es el Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Ley N° 8459.

De acuerdo con el rango de la normativa transcrita, es claro que el Decreto Ejecutivo citado no puede limitar lo que se reconoció ante el Sistema de Protección de Naciones Unidas de los Derechos Humanos, pues derivaría en un cumplimiento parcial del país, si se interpretara restrictivamente que la Defensoría de los Habitantes de la República, a título de Mecanismo Nacional de Prevención, solo podría efectuar las visitas como órgano preventivo de control a los centros

adscritos al Ministerio de Justicia y Gracia (centros penitenciarios), al Ministerio de Seguridad Pública (celadas de Fuerza Pública) y al Centro de Aseguramiento para Extranjeros en Tránsito (Dirección General de Migración y Extranjería).

Incluso, para el caso de la Defensoría de los Habitantes, de operar esta interpretación restrictiva, como Institución Nacional de Derechos Humanos que es, no la afectaría, pues conforme con su Ley podría cumplir con lo encomendado por el Protocolo Facultativo al Mecanismo Nacional de Prevención. Lo que sí se requiere es armonizar la normativa existente y a través de la emisión de una ley, reafirmar la designación de la Defensoría de los Habitantes como el Mecanismo Nacional de Prevención, tomando en cuenta que es un órgano adscrito al Poder Legislativo con independencia funcional, cuya regulación se establecerá conforme con los requerimientos y exigencias contenidas en el Instrumento Internacional ya incorporado a nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, debe mencionarse que la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención inició funciones en forma oficial el día 19 de enero de 2009.

## **II. Cumplimiento de los artículos del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes**

### **a. Cumplimiento del artículo 181**

En relación con la independencia funcional de la Defensoría, como Mecanismo Nacional de Prevención, debe señalarse que desde que la Institución inició sus labores, una de sus atribuciones ha sido desempeñar sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio<sup>2</sup>. En ese sentido, el personal que labora en la Institución y el que se dedica a cumplir con el mandato señalado para el Mecanismo, seguirá dando cumplimiento a lo dispuesto por dicho artículo.

<sup>1</sup> Artículo 18. 1. Los Estados Partes garantizarán la independencia funcional de los mecanismos nacionales de prevención, así como la independencia de su personal. 2. Los Estados Partes tomarán las medidas necesarias a fin de que los expertos del mecanismo nacional tengan las capacidades y los conocimientos profesionales requeridos. Se tendrá igualmente en cuenta el equilibrio de género y la adecuada representación de los grupos étnicos y minoritarios del país. 3. Los Estados Partes se comprometen a facilitar los recursos necesarios para el funcionamiento de los mecanismos nacionales de prevención. 4. Al establecer los mecanismos nacionales de prevención los Estados Partes tendrán debidamente en cuenta los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos.

<sup>2</sup> Artículo 2 de la Ley N° 7319, Ley de la Defensoría de los Habitantes

En relación con los recursos necesarios para el funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención, debe señalarse que, pese a que la Defensoría, dentro de su Proyecto de Presupuesto Anual 2008, solicitó a las autoridades gubernamentales los recursos requeridos, éstos no le fueron aprobados en ese momento. En consecuencia y durante ese año, la Institución efectuó diversas gestiones ante el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Hacienda para recalcar la necesidad de que se le proveyera a la Institución de los recursos para cumplir con su mandato como Mecanismo (incluso con el apoyo de representantes de la Asociación de Prevención contra la Tortura), recursos que fueron incluidos en el Presupuesto del año 2009.

Es así como la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, en la Sesión Extraordinaria número 044 del 20 de octubre de 2008, aprobó el Proyecto de Ley N° 17.149, Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico para el año 2009, en el cual se incluyeron las tres plazas de los profesionales que actualmente laboran en la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención.

#### b. Cumplimiento del artículo 193

En relación con el cumplimiento de este artículo debe señalarse que durante el año 2008, y en el tanto no se contaba aún con las plazas requeridas para que se conformara la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención, se efectuaron visitas preventivas a los centros de detención, y en los casos en los que así se consideró necesario se emitieron las recomendaciones pertinentes. Con respecto a las visitas realizadas, se incluye el listado correspondiente:

Visitas en centros penitenciarios que albergan población masculina:

FECHA	CENTRO PENITENCIARIO
16 de Enero de 2008	Centro de Programa Institucional Adulto Joven (80 privados de libertad)
29 de Enero de 2008	Centro de Programa Institucional Cartago (350 privados de libertad)
1º de Febrero de 2008	Clínica La Reforma en Centro de Programa Institucional La Reforma
12 de Marzo de 2008	Centro de Programa Institucional Gerardo Rodríguez Echeverría (1100 privados de libertad)
3 de Abril de 2008	Ámbito B del Centro de Programa Institucional La Reforma (1100 privados de libertad)
30 de Abril de 2008	Centro de Programa Institucional Adulto Mayor (149 privados de libertad)
8 de Mayo de 2008	Centro de Programa Institucional San Rafael (625 privados de libertad)
18 de Junio de 2008	Centro de Programa Institucional Liberia (467 privados de libertad)
19 de Junio de 2008	Centro de Programa Institucional Puntarenas (422 privados de libertad)
30 de Julio de 2008	Centro de Programa Institucional San Ramón (73 privados de libertad)
26 de Agosto de 2008	Unidad de Talleres Industriales del Centro de Programa Institucional La Reforma (300 privados de libertad)

<sup>3</sup> Artículo 19. Los mecanismos nacionales de prevención tendrán como mínimo las siguientes facultades: a) Examinar periódicamente el trato de las personas privadas de libertad en lugares de detención, según la definición del artículo 4, con miras a fortalecer, si fuera necesario, su protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; b) Hacer recomendaciones a las autoridades competentes con objeto de mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad y de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tomando en consideración las normas pertinentes de las Naciones Unidas; c) Hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia.

25 de setiembre de 2008	Ámbito C del Centro de Programa Institucional La Reforma (408 privados de libertad)
18 de noviembre de 2008	Ámbito F del Centro de Programa Institucional La Reforma (44 privados de libertad)
15 de diciembre de 2008	Centro de Programa Institucional Pococí (464 privados de libertad)
16 de diciembre de 2008	Centro de Programa Institucional Limón (400 privados de libertad)

Visitas en centros penitenciarios que albergan población femenina (aproximadamente 465 privadas de libertad):

8 de Febrero de 2008	Atención a mujer indígena privada de libertad, con asistencia de intérprete
19 de Febrero de 2008	Grabación de Video de ciertas áreas del centro penitenciario. Se reciben denuncias
5 de Mayo de 2008	Se recibieron denuncias de dos mujeres extranjeras
23 de Mayo de 2008	Revisión de expedientes de mujeres privadas de libertad en el centro regional de Liberia.
13 de Junio de 2008	Inspección de la cocina en el Centro de Programa Institucional Buen Pastor
1º de Agosto de 2008	Inspección en el Área de Salud del Centro de Programa Institucional Buen Pastor
10 de Noviembre de 2008	Inspección en el Centro de Programa Institucional Buen Pastor

Visitas en centros penitenciarios que albergan población menor de edad (aproximadamente 47 privados de libertad):

24 de Enero de 2008
22 de Febrero de 2008
31 de Marzo de 2008
30 de Abril de 2008
28 de Mayo de 2008
30 de Junio de 2008
29 de Julio de 2008
22 de Agosto de 2008
24 de Octubre de 2008
25 de Noviembre de 2008

Visita en el centro de aseguramiento para personas extranjeras en tránsito (aproximadamente de 30 a 50 personas detenidas):

16 de abril de 2008
7 de mayo de 2008
10 de junio de 2008
16 de julio de 2008
24 de julio de 2008
26 de agosto de 2008

Visitas en Hospitales Psiquiátricos:

10 de Junio de 2008
Hospital Nacional Psiquiátrico
12 de Agosto de 2008
Hospital Chacón Paut

Durante el año 2009, una vez oficialmente constituída la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención, las visitas que han sido realizadas son las siguientes:

LUGAR DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD, DETENCIÓN O CUSTODIA	FECHA DE LA VISITA
Centro de Programa Institucional Cartago	9 de Febrero de 2009
Centro de Programa Institucional San Carlos	11 de Febrero de 2009
Centro de Formación Juvenil Zurquí	13 de Febrero de 2009
Centro de Programa Institucional Pérez Zeledón	24 de Marzo de 2009
Delegaciones de Fuerza Pública de Coronado, Goicoechea y Moravia	26 de Marzo de 2009
Centro de Aprehensión para Extranjeros en Condición Irregular	30 de Marzo de 2009
Centro de Aprehensión de Detenidos de Calle Blancos y Delegación de Fuerza Pública de Montes de Oca	15 de Abril de 2009
Delegaciones de Fuerza Pública de Curridabat y Zapote	16 de Abril de 2009

### c. Cumplimiento del artículo 204

Desde que la Defensoría de los Habitantes abrió sus puertas en el año 1993, la Institución ha desarrollado

4 Artículo 20. Con el fin de permitir a los mecanismos nacionales de prevención desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a concederles: a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4, así como del número de lugares de detención y su emplazamiento. b) Acceso a toda la información relativa al trato de estas personas y a las condiciones de su detención; c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios; d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como cualquier otra persona que el mecanismo

una labor preventiva y reactiva en relación con el tema de la protección de los derechos de personas privadas de libertad en centros de detención. La labor preventiva siempre se ha enfocado en la realización de visitas sin previo aviso a estos centros y la reactiva consiste en la atención e investigación de denuncias presentadas por personas privadas de libertad.

En este sentido, el personal de la Defensoría de los Habitantes cumple un protocolo de visita al momento de ingresar a los centros de detención. Dicho protocolo le ha permitido y le permitirá dar cumplimiento a lo establecido por el artículo 20 del Protocolo Facultativo a la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el cual establece que el Mecanismo Nacional de Prevención estará facultado para:

- Tener acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de libertad en lugares de detención
- Tener acceso a toda la información relativa al trato de las personas privadas de libertad y a las condiciones de su detención
- Tener acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios
- Entrevistarse con las personas privadas de libertad, sin testigos, así como con cualquier otra persona que se considere puede facilitar información relevante
- Tener libertad para seleccionar los lugares a visitar y las personas a entrevistar
- Tener contacto con el Subcomité para la Prevención de la Tortura

Por lo tanto, al asumir la Defensoría de los Habitantes su mandato como Mecanismo Nacional de Prevención, ello no implicó otra cosa más que seguir cumpliendo con las funciones que ya se ejercían desde el año 1993, pero a través de una Unidad específica dedicada a realizar las visitas en forma periódica y preventiva, en cumplimiento del mandato que contempla el Protocolo citado.

Hay que tener presente, por otro lado, que la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención no tramitará las denuncias que se reciban en las visitas, para lo cual desarrollará una estrecha coordinación con las Áreas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes,

nacional de prevención considere que pueda facilitar información pertinente; e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar; f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

con el fin de atender las diferentes situaciones que se detecten en las mismas, protegiendo así los derechos e intereses de la población privada de libertad.

### III. Recursos humanos, logísticos y económicos otorgados a la Defensoría de los Habitantes como Mecanismo Nacional de Prevención (Artículo 18 del Protocolo Facultativo)

Tal y como se mencionó anteriormente, el Presupuesto Ordinario del Estado de Costa Rica fue aprobado por la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios en el mes de octubre de 2008.

Ello significa que el Presupuesto que se aprobó a la Defensoría de los Habitantes contempló para el año 2009 tres plazas para que se pudiera conformar la Unidad que actualmente se dedica a dar cumplimiento al mandato del Mecanismo Nacional de Prevención.

En cuanto a los recursos logísticos, la Defensoría cuenta con una infraestructura que le permite otorgar una oficina independiente al Mecanismo Nacional de Prevención; asimismo, cuenta con un vehículo para realizar las visitas correspondientes y se le provee de los recursos materiales necesarios para mantener en funcionamiento dicha oficina.

### IV. Otras actividades que la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención desarrolla

En primer lugar, debe indicarse que para poder realizar las visitas a los lugares de privación de libertad, detención o custodia, la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención, definió y estableció un sistema de monitoreo, el cual está sujeto a revisión periódica. Dicho sistema incluye el desarrollo de una base de datos de los centros visitados y la confección de herramientas de monitoreo para poder llevar a cabo dichas visitas. Asimismo, se confeccionaron las estructuras

*“La Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención, se encuentra conformada por un equipo interdisciplinario, compuesto por dos profesionales en Derecho y por un profesional en Ciencias Políticas; personas con amplia experiencia en monitoreo de lugares de privación de libertad, detención o custodia. Su conformación garantiza el equilibrio de género, pues la Coordinación de la Unidad está a cargo de una mujer. Asimismo, dicho equipo se refuerza con los servicios del Profesional Médico de la Defensoría de los Habitantes, quien acompaña a los monitores a realizar las visitas cuando así se considera conveniente.*

*Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, 2009*

de las Actas de Inspección y de los Informes con Recomendaciones, con el fin de poner en conocimiento de las autoridades competentes lo constatado por la Unidad y las observaciones necesarias para mejorar el trato y las condiciones de las personas privadas de libertad en dichos lugares.

Otra de las funciones que tiene a cargo la Unidad, es la de hacer propuestas y observaciones acerca de la legislación existente o de los proyectos de ley en la materia. En ese sentido, se brindará seguimiento a la agenda legislativa y a los decretos ejecutivos y circulares aprobados y emitidos por las instituciones públicas con el propósito de emitir el criterio correspondiente cuando sea necesario.

Por otra parte, la Unidad del Mecanismo Nacional de Prevención tiene como uno de sus objetivos de trabajo, posicionar el tema de la prevención de la tortura y su labor en el ámbito nacional e internacional. De esta manera, se propone informar a las personas privadas de libertad, detenidas o bajo custodia acerca de sus derechos y deberes; educar a la sociedad sobre la prevención de la tortura; sensibilizar a las instituciones públicas que correspondan sobre la labor de la Unidad; y brindar proyección internacional al trabajo desarrollado a través de la inclusión de la temática en las agendas de los foros regionales e internacionales que al respecto se lleven a cabo.





## Capítulo IV

### Otras Formas de Intervención

---

## Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos<sup>1</sup> es el Órgano Superior Consultivo Técnico y Jurídico de la Defensoría de los Habitantes al que le corresponde emitir los dictámenes y proporcionar la Asesoría Jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de Defensa o Jefaturas que así lo soliciten. Además de acuerdo con lo establecido en la Ley No. 7319 en su artículo 13 le corresponde gestionar los intereses de la Institución en los Procesos Judiciales y Administrativos en que intervenga la Defensoría. La Dirección de Asuntos Jurídicos tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

Durante el período reportado, le correspondió a la Dirección de Asuntos Jurídicos dar respuesta a solicitudes formuladas por las Direcciones de Defensa y Jefaturas de Departamentos de la Institución, siendo que emitió criterio jurídico en los siguientes casos:

1) Solicitud de criterio de parte del Director de Admisibilidad y Oficinas Regionales, relativo a la participación de la sede Regional de la Defensoría de los Habitantes en el Cantón de Corredores sobre una invitación para integrar el Comité Local de Emergencias de Corredores. Se solicitó a la Dirección Jurídica emitir criterio sobre si desde la competencia de la Defensoría de los Habitantes es posible participar en dicho comité. Mediante el Oficio DAJ-30-2008 del 6 de mayo del 2008 se emite criterio jurídico sobre lo solicitado.

2) Solicitud de criterio formulado por el Director Administrativo, en el sentido de que la Dirección de Asuntos Jurídicos emita dictamen sobre la justificación necesaria para incorporar una partida presupuestaria

en el Presupuesto de la Defensoría de los Habitantes que contemple el pago de sentencias procedentes de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y Civil de Hacienda y otros Juzgados del Poder Judicial; incluyendo también la Sala Constitucional. Mediante el Oficio DAJ-0038-2008 del 30 de mayo del 2008, se rinde el criterio jurídico solicitado.

3) Mediante el Oficio DAEC-57-2008 de fecha 10 de julio del 2008, Directora del Área de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes, solicita a la Dirección de Asuntos Jurídicos rendir un criterio técnico jurídico sobre el problema que enfrenta por la omisión de respuesta y de acción del Consejo de Transporte Público situación reiterada durante años, razón por la cual, ha sido necesario realizar inspecciones para comprobar “in situ” lo denunciado por los y las usuarios(as) del transporte público modalidad de autobús y así elaborar el informe final de la Defensoría de los Habitantes, para notificarle al Consejo de Transporte Público con miras a obtener una solución y atención a las denuncias de los usuarios. Mediante el Oficio DAJ-0042-2008 del 10 de julio del 2008, se rinde el informe jurídico solicitado.

4) La Dirección de Asuntos Económicos de la Defensoría de los Habitantes, solicita a la Dirección de Asuntos Jurídicos rendir un criterio jurídico sobre el caso de los porteadores. Mediante el Oficio DAJ-0053-2008 del 21 de julio del 2008, se rinde el criterio jurídico solicitado.

5) Mediante solicitud formulada verbalmente por el Defensor Adjunto de los Habitantes a la Dirección de Asuntos Jurídicos, se solicita rendir criterio jurídico sobre el caso de los préstamos otorgados por el Banco Nacional de Costa Rica en Unidades de Desarrollo.

<sup>1</sup> Informe de Labores comprendido entre el 1 de mayo del 2008 al 30 de abril del 2009

(UDES). Mediante el Oficio DH-DAJ-0063-2008 del 9 de setiembre del 2008, se rinde el criterio jurídico solicitado.

6) La Dirección de Control de Gestión Administrativa, remite a la Dirección de Asuntos Jurídicos 85 expedientes correspondientes a denuncias presentadas por habitantes, en el caso del no pago de los dineros correspondientes al pago de incapacidades con cargo a las pólizas de accidentes de tránsito y al convenio de pago establecido entre el INS-CCSS. De lo solicitado, la Dirección de Asuntos Jurídicos procede a emitir criterio técnico jurídico mediante el Oficio DH-DAJ-0067-2008 del 17 de setiembre del 2008 emitiendo sugerencias en cuanto al abordaje y trámite de los expedientes recibidos,

7) Solicitud formulada por el Director Administrativo, solicitando la revisión de la compra directa No. 2008-000120-01. Mediante Oficio del 16 de setiembre del 2008 se dio respuesta a la solicitud de criterio técnico jurídico.

Además de los criterios jurídicos externados, la Dirección de Asuntos Jurídicos en el año que se reporta emitió 230 certificaciones de expedientes en trámite o concluidos o de verificación de quejas en el sistema de cómputo recibidas de los y las habitantes que interponen la denuncia ante la Institución y a solicitud de dependencias judiciales y administrativas como la Contraloría General de la República, la Asamblea Legislativa y el Ministerio Público.

En cuanto a la elaboración de reglamentos internos, le correspondió a la Dirección de Asuntos Jurídicos el revisar y complementar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Auditoría Interna de la Defensoría de los Habitantes el cual quedó debidamente promulgado y publicado en el Diario Oficial La Gaceta No. 120 del 23 de junio del 2008.

### **De los Convenios suscritos por la Defensoría de los Habitantes en el último año.**

Desde el primero de mayo del 2008 al 30 de abril del 2009, la Defensoría de los Habitantes suscribió 3 Convenios de Cooperación Interinstitucional y un Acuerdo con la Embajada de la República de Alemania, siendo que se detallan a continuación:

### **Convenio de Cooperación Interinstitucional y Cooperación Técnica**

Firmado en el mes de junio del 2008 entre la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica y el Alto Comisionado de Las Naciones Unidas para los Refugiados, representado por el señor Jozef Merckx, Representante del ACNUR para Centroamérica. La Oficina Regional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con sede en Costa Rica y la Defensoría de los Habitantes de la República han considerado oportuno suscribir una Carta de Entendimiento para la cooperación interinstitucional, con el fin de atender la problemática de los refugiados y otras poblaciones desarraigadas asentadas en el territorio del país, ello dentro del mandato, competencias y posibilidades de ambas entidades.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Defensoría de los Habitantes de República, han decidido mediante una carta de entendimiento aunar esfuerzos y coordinar programas y actividades específicas para lograr una atención más efectiva hacia las poblaciones desarraigadas, velando por el respecto de sus derechos, bienestar y en suma, por su dignidad humana.

Es así como en el marco de los excelentes relaciones de cooperación entre la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica y el ACNUR y en la coyuntura de la reciente apertura de una oficina de dicha institución en Ciudad Neilly, con cobertura en los Cantones de Golfito, Corredores y Coto Brus, ambas instituciones acordaron apoyarse mutuamente. La primera, suministrando espacio físico y algunos recursos de oficina, para ubicar a una persona que apoyará al ACNUR en el seguimiento y los objetivos planteados en este documento.

A efectos de esta Carta de Entendimiento, se entiende por refugiados a aquellas personas que reúnen los elementos contenidos en las definiciones de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena de 1984. "Se entiende por personas desarraigadas, además de los refugiados y desplazados internos, a aquellas personas que se han visto obligadas a abandonar su país debido a que su seguridad o bienestar físico y de sus familias, han sido afectados por motivos socio-económicos, tales como la pobreza extrema imperante en su país de origen."

El ACNUR asumirá el pago mensual de esta persona a través de su agencia implementadora, entregará un computador portátil y apoyará con suministros de dicha oficina cuando fueren necesarios. Ambas instituciones apoyarán en la identificación de la persona y

la supervisarán según la puntualización que se realiza a continuación.

La persona a cargo del tema se ubicará físicamente en la Oficina Regional de la Defensoría de los Habitantes. La supervisión de su trabajo y el seguimiento de su plan de trabajo se hará directamente con el ACNUR. Sin embargo, al encontrarse la persona en una oficina de la Defensoría de los Habitantes, deberá manejarse, respetar y acatar las directrices propias de dicha institución, por lo que deberá informar y coordinar sus actividades junto con la jefatura de dicha oficina.

La persona será contratada a tiempo completo y se espera que de preferencia sea una persona de la zona (Cantones de Golfito, Corredores o Coto Brus). Por ser un proyecto piloto, la contratación será efectiva hasta el 31 de diciembre, con posibilidad de extensión, en caso de justificarse.

#### **Acuerdo con la República Federal de Alemania y la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica**

En fecha 2 de diciembre del 2008 se firma entre la República Federal de Alemania, representada por el Ministro Federal de Relaciones Exteriores, formalizan al amparo de la legislación alemana un Acuerdo donde la República de Alemania cooperará para llevar a cabo el Proyecto del seminario: "Declaración Universal de Derechos Humanos 60 años después: Una visión desde las necesidades del mundo globalizado. Lo anterior en el contexto de la cooperación internacional que da el Gobierno de Alemania al desarrollo y divulgación de los derechos humanos en los países Latinoamericanos. Además, se contará con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), quien fungirá como participante en la organización total del evento.

#### **Convenio de Capacitación entre la Defensoría de los Habitantes y la Universidad para la Cooperación Internacional (UCI)**

Con fecha 3 de diciembre del 2008, se suscribe un Convenio de Capacitación entre la Defensoría de los Habitantes y la Universidad de Cooperación Internacional (UCI), con el objeto de capacitar a 6 funcionarios o funcionarias de la Institución en el Área de Legislación Ambiental. La capacitación va dirigida a la obtención del título de Maestría Profesional o Científica en Legislación Ambiental. El Programa será impartido en la modalidad de Tutoría Virtual, en donde

los estudiantes tendrán que participar en 14 cursos durante 4 semanas cada uno.

#### **Convenio con la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano.(CORMECAC) y Defensoría de los Habitantes de la República**

Suscribieron un Acuerdo el 26 de mayo del 2008 en la Ciudad de México, Distrito Federal, para la creación del Grupo de Trabajo denominado Comité Regional contra la trata de personas, México, Centroamérica y el Caribe. Este grupo tendrá como propósito diseñar las estrategias y acciones regionales para la difusión, promoción y protección de los derechos humanos vulnerados en la Trata de Persona. Además, de establecer vínculos de comunicación permanente con las autoridades nacionales, organismos internacionales y los actores de la sociedad civil involucrados en la materia de Trata de Personas para la Cooperación y coordinación de esfuerzos en la prevención de este flagelo, así como la protección y asistencia a las víctimas. Además recomendar a los Estados de la Región, que no lo hubieran realizado, que ratifiquen los instrumentos internacionales en materia de Trata de Personas y Derechos Humanos.

#### **Acciones judiciales presentadas.**

La Defensoría de los Habitantes de la República por iniciativa propia o a solicitud del interesado, podrá interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el Ordenamiento Jurídico. Así en el año 2008 y 2009 presentó ante la Sala Constitucional las siguientes Acciones:

#### **Consulta Legislativa facultativa de Constitucionalidad.**

**Expediente No. 08-014303-0007-CO.** Interpuesta por la Defensoría de los Habitantes respecto del Proyecto de Modificación de Varios artículos de la Ley de Concesión de Operación de Marinas Turísticas, expediente legislativo Número 14.836. Considera la Defensoría que el artículo 2, el artículo 5 inciso c) en complemento con el artículo 9 bis, contienen disposiciones contradictorias o poco claras al establecer requisitos sin contar con la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, lo cual contraviene los artículos 6, 89 y 50 de la Constitución, así como la Declaración de Río de 1992 (principio precautorio y preventorio), Declaración y Programa de Acción de Viena de 1998 y la Declaración de Derecho al Desarrollo de 1986

en sus artículos 1 y 2. Indica que dicha normativa consagra la responsabilidad y prudencia que el Estado debe mantener en la atención de los recursos naturales, de forma tal que no debe ser posible realizar o autorizar actividades que no cuenten con la certeza necesaria sobre sus impactos. Señala que se propone mediante la creación de un artículo 9 bis, la posibilidad de tener la concesión sin haber concluido el proceso de Estudio de Impacto Ambiental, lo que contraviene lo dispuesto por las normas previamente citadas, así como el principio precautorio o in dubio pro natura del derecho ambiental.

Indica que sin dicho estudio es imposible obtener garantía de que el proyecto es ambientalmente viable o que no causó daño ambiental. Indica que la actividad marina requiere de una regulación muy estricta, ya que el impacto que trae consigo requiere de un estudio de fondo, además de que las zonas donde se desarrollan son de gran fragilidad por alterar ecosistemas marinos. Se alega el derecho a un medio ambiente sano y sobre todo al principio preventivo, y por tanto de armonizar con un estudio de impacto ambiental bien elaborado y en zonas donde se cuente con planes reguladores que incluyan estudios de costas y áreas marinas bien definidas.

La Sala Constitucional, mediante el Voto No. 2008-16563 dictado a las catorce horas y cuarenta y nueve minutos del cinco de noviembre del dos mil ocho resolvió que la Defensoría de los Habitantes esté a lo resuelto por esa Sala en la Sentencia No. 2008-015760 de las catorce horas treinta minutos del veintidós de octubre del dos mil ocho.

### **Recursos de Habeas Corpus interpuestos por la Defensoría de los Habitantes en favor de dos personas menores de edad.**

Expediente No. 08-8994-0007-CO, interpuesto por la Defensoría de los Habitantes en favor de una joven quien fuera recluida por orden del Juzgado de Niñez y Adolescencia del Primer Circuito Judicial de San José en el Programa Nuevos Horizontes del Hospital Nacional Psiquiátrico de Pavas. Que los objetivos principales del Programa son brindar atención integral a las personas menores de edad internadas por consumo de sustancias psicoactivas. Dicho programa, actualmente se encuentra ubicado en un pabellón exclusivo para el manejo de esta población en el Hospital Nacional Psiquiátrico y cuenta con cupo para el tratamiento simultáneo de 12 personas menores de edad (7 varones y 5 mujeres). Para tales efectos, la toxicología al momento del ingreso al programa debe

ser positiva. Además que el programa solo tiene una duración de cuatro semanas (un mes) únicamente.

Que la labor del Programa Nuevos Horizontes, es efectuar en un plazo no mayor a 6 semanas la fase de desintoxicación, motivación e inducción al cambio y así establecer coordinaciones directas con las instituciones involucradas en el abordaje de los y las usuarios(as) de este programa. La totalidad del proceso de tratamiento está estructurado para una duración de dos años plazo, sin embargo, al Programa Nuevos Horizontes le compete la primera etapa del mismo; las fases siguientes están a cargo de otras instituciones, a saber, rehabilitación por parte del Instituto sobre Alcoholismo y Fármaco dependencia y la reinserción social en últimas instancias a cargo del Patronato Nacional de la Infancia.

El 11 de junio del 2008 la Defensoría de los Habitantes realizó una visita al Hospital Nacional Psiquiátrico, para verificar el funcionamiento del Programa, siendo que pudo constatar que la joven permanecía en ese lugar sin que tuviera una dependencia a las drogas, por lo que se realizaron las investigaciones pertinentes y se acudió a la Sala Constitucional por medio del Habeas Corpus, para solicitar una medida cautelar a favor de la menor y que la Sala ordenará en forma inmediata el egreso de ese Centro Médico. Se logró egresar a la joven y remitirla a una Delegación del Patronato Nacional de la Infancia.

**Recurso de Habeas Corpus** en favor K. N. y en contra del Juzgado Penal Juvenil de Heredia, la Jueza Penal Juvenil y contra el Juez Ejecutor de la Pena por violentar el Derecho de Libertad de Tránsito de la joven con evidente violación de los artículos 21, 33, 40 y 41 de la Constitución Política, el artículo 5 del Código de la Niñez y la Adolescencia, artículos 121, 123, 135 y 136 de la Ley de Justicia Penal Juvenil, así como los Principios y Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos suscritos por Costa Rica, Convención de los Derechos del Niño, artículo 37 inciso b) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores, Reglas de Beijing, artículo 17 inciso b).

Que el día 11 de junio del 2008, la Defensoría de los Habitantes de la República, visitó el Hospital Nacional Psiquiátrico, específicamente al Programa Nuevos Horizontes, como parte de las labores de monitoreo a dicho programa. En esta inspección se pudo detectar que la joven se encontraba internada en ese lugar, sin que calificara técnicamente para ello. La joven es ingresada al Programa por orden de la Jueza Penal Juvenil, mediante el Oficio No. 08-000198-0059-PE de fecha 21 de abril del 2008, en el Proceso Penal

Juvenil que se le sigue. Sin embargo, se llegó a determinar que la joven no tenía consumo de drogas y que su permanencia no era para estar dentro del Programa Nuevos Horizontes. Por ello, la Defensoría acude a la Sala Constitucional para obtener una medida cautelar en favor de la joven y lograr que sea egresada de ese lugar.

### Recursos de Amparo interpuestos por la Defensoría de los Habitantes en favor de los habitantes.

Expediente No. 08-009989-0007-CO interpuesto por la Defensoría de los Habitantes a favor del habitante Juan José Carmona Rojas y contra el Consejo de Transporte Público por violentar su derecho de petición y pronta respuesta. Se alega que el 13 de agosto del 2003, el interesado presentó una denuncia ante el Consejo de Transporte Público (CTP) del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, por incumplimiento de horarios de buses en la Ruta 224 en Pueblo Nuevo de Alajuela. Que en el año 2005 solicitó ante el CTP que se le informara sobre el estado de su solicitud, pero lo único que le facilitaron fue el oficio CSCTP/05-01750 del 8 de junio del 2005, donde se mencionaban una serie de quejas que habían sido presentadas ante el Consejo –entre las cuales se encontraba la de él– pero sin especificar el trámite efectuado. Alega el denunciante que no le dieron respuesta a su solicitud.

La Sala Constitucional, mediante el Voto No.2008-011222 del 22 de julio del 2008 rechazó de plano el Recurso de Amparo.

### Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes.

**Expediente No. 08-006903-0007-CO** interpuesto por el señor Omar Guillén Pacheco en favor del señor Alvaro Hernández Arbuola y en contra de la Defensoría de los Habitantes por derecho de petición y pronta respuesta. Indica el recurrente que el señor Hernández Arbuola presentó ante la Defensoría de los Habitantes una carta de fecha 18 de febrero del 2008 en su condición de Secretario de Asuntos Legales de la Confederación Costarricense de Trabajadores Democráticos, denunciando el atropello y la agresión salvaje de que fueron objeto varias personas el día 5 de febrero del 2008 en el bulevar de la Asamblea Legislativa por parte de los cuerpos represivos del Estado. Indica que un grupo de personas se encontraba manifestándose pacíficamente en el lugar de los hechos cuando fue objeto de abusos policiales,

siendo que propiciaron garrotazos contra los ciudadanos e hirieron a varias personas.

En su comunicación, mencionaba que las personas afectadas eran el señor Eval Marín Mora, persona no vidente y Katia Castro quien fue despojada de su bastón, el cual le quebraron.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a lo solicitado por la Sala Constitucional, mediante escrito del 14 de mayo del 2008, indicando que efectivamente había recibido la comunicación mencionada, siendo que de inmediato procedió a solicitar un Informe sobre los hechos denunciados al entonces Ministro de Seguridad Pública, Lic. Fernando Berrocal Soto y al Director de Inteligencia y Seguridad Nacional de ese Ministerio señor Marvin Martín Cubero. Que en la Defensoría de los Habitantes ya se tenía conocimiento de este asunto, pues existía otra denuncia ya admitida bajo el Expediente No. 16713-2008-SI a nombre del propio afectado, Evans Gerardo Marín Mora. Que esta explicación le fue dada al señor Alvaro Hernández Arbuola ya que la investigación se estaba realizando en el Área de Protección Especial. La Defensoría de los Habitantes ante la Sala Constitucional, rechazó los cargos hechos en este Recurso de Amparo pues el caso estaba ya en trámite.

La Sala Constitucional resolvió el Recurso de Amparo mediante el Voto No. 2008-13897 dictado a las trece horas y cuarenta y dos minutos del dieciocho de setiembre del dos mil ocho, declarando con lugar el recurso y ordenando resolver la denuncia presentada por el amparado Alvaro Hernández Arbuola en el plazo de 15 días.

**Expediente No. 08-009005-0007-CO.** Interpuesto por la señora Priscila Morales Escalante en contra de la Municipalidad de Tibás y el Área Rectora de Salud de Tibás y la Defensoría de los Habitantes. La interesada denunció que el señor Henry Moya es propietario y representante de la Corporación Kalúa y posee una bodega que tiene una dimensión de 500 metros cuadrados de construcción, con paredes de gypsum de una sola lámina y no cuenta con cielo raso. Agrega que dicho particular también es dueño de una casa de habitación, la cual esta ubicada al costado oeste de la bodega. Indica que ambas propiedades están inscritas a nombre de Virginia Moya Meléndez, a pesar de que pertenecen al señor Henry Moya. Señala que dicha bodega colinda con su casa de habitación al este. Acusa que esta bodega es utilizada para guardar camiones y carros particulares del sujeto de derecho privado recurrido, sus empleados y clientes, además para almacenar instrumentos musicales y en ocasiones ha servido como oficina. Alega que a su vez se

utiliza como taller mecánico de camiones, como sitio para ensayo de grupos musicales. Asegura que las actividades de la citada bodega se dan durante las 24 horas del día y que esto genera un problema de ruido constante, lo que ha ocasionado serias dificultades en la salud de los vecinos. El denunciante alega que interpuso las denuncias ante los entes denunciados en el presente Recurso de Amparo, sin que a la fecha las instituciones le hayan dado una respuesta a su problema.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional, el 27 de junio del 2008 indicándole que una vez recibida la queja se procedió a la apertura del Expediente No. 21528-23-2006 el cual fue debidamente investigado por el Área de Calidad de Vida. Que la Institución solicitó el informe respectivo sobre los hechos denunciados al Dr. León Vargas Miranda del Centro de Salud de Tibás y le remitió copia de esta gestión a la interesada. En igual sentido, se solicitó un informe a la Alcaldesa Municipal a.i. de Tibás Licda. Mayra González León. Las dos dependencias remitieron el informe solicitado, siendo que con fecha 11 de junio del 2007 la Defensoría de los Habitantes emitió el Informe de Cierre del Expediente por Gestiones Informales, el cual fue debidamente notificado a la señora Morales Escalante el 28 de junio del 2007, sin que posteriormente, a esa fecha haya la Defensoría de los Habitantes recibido ninguna petición adicional de parte de la interesada.

La Sala Constitucional resolvió el Recurso de Amparo mediante el Voto No. 2008-011642 del 25 de junio del 2008, declarado sin lugar.

**Expediente No. 08-010687-007-CO** interpuesto por el señor Gilbert Terrin a favor de la Empresa Helga Suiza S.A., y en contra del Consejo Nacional de Vialidad, el Ministerio de Ambiente y Energía y la Defensoría de los Habitantes. Alega el recurrente que la empresa amparada es propietaria de un inmueble inscrito bajo matrícula de folio real número 61467-000, ubicada en el Distrito de Tuis del Cantón de Turrialba de la Provincia de Cartago. Que frente al inmueble que le pertenece a la amparada, el Consejo Nacional de Vialidad construyó aproximadamente hace siete años, siete alcantarillas transversales. Que las aguas que se conducen a través de estas alcantarillas no se dirigen a la cuneta que lleva el Río Tuis, sino que por el contrario desfogan en el terreno de su representada. Que dicha circunstancia le causa un grave perjuicio, no sólo porque inundan el inmueble, sino porque la mayoría de las aguas que allí desfogan están contaminadas con aceite y despiden muy malos olores, por lo que, es imposible utilizar el terreno para la siembra de hortalizas o flores, aunado a que dicha

situación también provoca la aparición de una gran cantidad de insectos y bacterias. Que la situación se agrava, porque además el desfogue de las aguas contaminadas también provoca la contaminación de las dos nacientes de agua que se ubican en la finca de la empresa amparada, por lo que se ha tornado imposible utilizarlas para consumo humano. Que a pesar de denunciar el problema ante las dependencias indicadas, las mismas no han dado una respuesta para resolver la situación.

La Defensoría de los Habitantes de la República, dio respuesta a la Sala Constitucional el 6 de agosto del 2008, siendo que informó que efectivamente, tramitó la queja del señor Terrin mediante el expediente Número 08092-2007-SI. Que conforme lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley No. 7319 la Defensoría de los Habitantes no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del Sector Público. En el caso presente, se requirió un informe técnico emitido por el señor Víctor Manuel Gutiérrez, Ingeniero del Proyecto de Conservación Vial de la Zona 1-8 de Turrialba, y el mismo indicó que al momento de la inspección el Sr. Terrin manifestó que las aguas pluviales que van de la calle y de las alcantarillas hacia su propiedad estaban contaminando las dos nacientes que, según él afirmó también, se encuentran en su propiedad. Tal cuestión difiere, radicalmente, de la pretensión formulada por el Sr. Terrin desde el inicio.

La Sala Constitucional resolvió el Recurso mediante el dictado del Voto 09-000810 del 23 de enero del 2009 declarando sin lugar el mismo.

**Expediente No. 08-012135-0007-CO** interpuesto por el Diputado del Movimiento Libertario Luis Antonio Barrantes Castro quien manifestó que en fecha 11 de agosto del 2008 remitió el Oficio No. ML-CP-opg-190-08 solicitándole a la Defensoría de los Habitantes de la República remitir una copia foliada y certificada del Expediente No. 18506-2008-SI. Siendo que el señor Diputado manifestó no haber recibido la misma.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta al Recurso el 23 de setiembre del 2008 indicándole a la Sala que efectivamente se recibió la solicitud de parte del Diputado Barrantes Castro, el día indicado y que con fecha 29 de agosto del 2008 la Directora de Asuntos Jurídicos procedió a certificar el expediente respectivo a nombre del señor Gerardo Sibaja Solís y en contra de la Comisión Nacional de Emergencias, siendo que la Oficina del Diputado Barrantes Castro no mandaron a recoger la certificación indicada. Por lo que en fecha 4 de setiembre del 2008 se entregó mediante un mensajero de la Defensoría de los

Habitantes, en la Oficina del Movimiento Libertario, consta así el recibido conforme de la Fracción Legislativa.

Mediante el Voto No. 08-014766 del 3 de octubre del 2008 y a solicitud del señor Diputado, la Sala Constitucional resolvió archivar este expediente.

**Expediente No. 08-013044-007-CO** interpuesto por el señor Roberto Rojas Ramírez en contra del Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, el Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Seguridad Pública relativa al inicio de la construcción de la obra denominada Metropolitan Tower localizada en frente de las instalaciones de Cable Tica, en Sabana Oeste. Manifiesta que esta obra se inició en el mes de mayo del 2008 con la demolición de los negocios que allí se encontraban. Posteriormente, se dio la excavación del sitio dos pisos abajo del nivel de la carretera. Esto ha hecho que utilizaran maquinaria pesada, la cual han estacionado enfrente de la casa de habitación del denunciante y de los vecinos, en las calles aledañas causando contaminación sónica y ambiental. Que estas acciones han violentado el artículo 100 inciso g) de la Ley de Tránsito al dejar los vehículos y maquinaria estacionada y con el motor en marcha. Que los problemas de contaminación sónica se han dado a raíz del inicio de la obra gris, pues han trabajado durante el día, la noche y la madrugada, cortando madera con sierras, taladrando, clavando, cortando metal y colocando una manga transportadora extrusora de concreto, la cual por ende produce mucho ruido.

Indica que a pesar de haber establecido las denuncias respectivas ante las dependencias estatales, no ha recibido respuesta alguna a su problema.

Con fecha 16 de octubre del 2008 la Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional indicándole que la Institución no ha recibido ninguna solicitud de parte del recurrente, ya que no se ha interpuesto queja alguna relacionada con el problema de contaminación ambiental y sónica que les causa la construcción del Edificio Metropolitan Tower ubicado en Sabana Oeste. En igual sentido, la Defensoría procedió a revisar el sistema de cómputo institucional con la finalidad de verificar si algún otro habitante vecino de la zona ha interpuesto la queja citada, siendo que de la búsqueda de información realizada se informa a la Sala Constitucional que la Defensoría de los Habitantes no tiene ninguna investigación sobre los hechos denunciados por los recurrentes.

A la fecha este Recurso de Amparo se encuentra pendiente de resolver por parte de la Sala Constitucional.

**Expediente No. 08-013092-0007-CO** interpuesto por el señor Sergio Alfredo Chacón Mora en contra del Director de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental la Alcaldesa Municipal de Desamparados y la Comisión Nacional de Emergencias, por cuanto indica que la Empresa Inversiones Todi Sociedad Anónima realizó trabajos en el cauce del Río Damas de Desamparados ocasionado serios problemas de inundaciones a los vecinos del lugar.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 13 de octubre del 2008, manifestando que el recurrente Chacón Mora no ha interpuesto denuncia alguna en la Institución relativa al problema que estaba enfrentando. Que se verificó el sistema de cómputo institucional y sí se pudo determinar la existencia de dos expedientes el Número 24867-2008 a nombre de Shirley Gullok Carmona y el que 28090-2008 a nombre del señor Michael José Morales Piedra, quienes si denunciaron las anomalías presentadas en el cauce del Río Damas de Desamparados. Que la Defensoría realizó acciones ante la Municipalidad de Desamparados ante la Alcaldesa Municipal Maureen Fallas Fallas y ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) con la finalidad de obtener información sobre el desarrollo del Proyecto Hacienda San Antonio. Por tal razón, al no ser el señor Chacón Mora el denunciante en estas quejas las gestiones realizadas en los dos expedientes indicados no le han sido notificadas.

La Sala Constitucional mediante el Voto No. 09-004272 del 17 de marzo del 2009, declaró el Recurso de Amparo sin lugar.

**Expediente No. 08-013150-0007-CO** interpuesto el 7 de octubre del 2008 por la señora Karla Aguilar Loría en contra del Director del Área de Salud de Hatillo del Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes, la Municipalidad de San José y la Defensoría de los Habitantes, quien alegó ante la Sala Constitucional que padece de una enfermedad de lupus, que tiene dos niños que su situación es desesperante ya que vive en una vivienda contigua a la casa de una vecina, la cual esta ocasionando contaminación ambiental por humo por el problema de una chimenea casera de una cocina de leña que utiliza. Esta situación le ha ocasionado serios problemas de contaminación ambiental y serios problemas de salud a ella y a sus hijos. Que la denuncia fue interpuesta ante las dependencias indicadas sin que haya encontrado ayuda para solventar su problema.

Con fecha 13 de octubre del 2008 la Defensoría de los Habitantes, dio respuesta a la Sala Constitucional,



indicando que efectivamente el 23 de abril del 2008 la denuncia fue recibida en la Institución de parte de la señora Karla Aguilar Loría. Que el caso fue admitido e iniciada la investigación de los hechos denunciados. Siendo que se solicitó el respectivo Informe a la Municipalidad de San José y al Área de Salud de Hatillo del Ministerio de Salud, se llegó al dictado de un Informe Final con Recomendaciones a las dependencias involucradas. Por lo anterior, la Defensoría cumplió con el procedimiento establecido en su Ley de Creación, 7319 y recomendó a las dependencias estatales lo pertinente, no puede bajo ninguna circunstancia la Defensoría realizar dichas acciones, por cuanto estaría haciendo administración activa para lo cual no está autorizada por Ley, deben las instituciones involucradas velar por que el caso se solucione.

Mediante el Voto No. 08-016844 dado por la Sala Constitucional en fecha 7 de noviembre del 2008, se declara sin lugar el Recurso de Amparo interpuesto por la señora Karla Aguilar Loría.

**Expediente No. 08-13394-0007-CO** interpuesto por Adriana Hernández Jiménez, Enid Salazar Córdoba, Jacqueline Hernández, Ronald Loaiza Montoya y otros en contra de la Municipalidad de Cartago, el Ministerio de Salud y la Defensoría de los Habitantes de la República por cuanto indica haber presentado denuncia ante las dependencias citada por el funcionamiento del Bar y Restaurante denominado Elite que se ubica en 100 metros al sur del Colegio Sagrado Corazón de Jesús, por cuanto menciona que en un inicio este lugar era un Restaurante pero que actualmente ha cambiado su destino para convertirse en un Bar, ocasionando serios problemas de ruido por las noches lo que afecta el bienestar de los vecinos del lugar. Que esta situación la han denunciado a las instancias aquí recurridas sin embargo no han hecho nada para la solución del conflicto que enfrentan.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 15 de octubre del 2008 siendo que se indicó en esta oportunidad, que la denuncia se recibió y se registró bajo el Número de Expediente 07145-2007-SI a nombre del señor Fernando Hernández Camacho. Siendo que la queja solicitaba literalmente a la Defensoría de los Habitantes que realizáramos los estudios técnicos necesarios para determinar los excesos de ruido y siendo que la Institución de acuerdo con lo establecido en el artículo 14 de la Ley No. 7319 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, se dirigió al interesado el Oficio Número 04817-2007-DHR remitido a la direc-

ción señalada, en donde se le orienta al denunciante sobre el trámite que debía de realizar.

Mediante el Voto No. 09-000947 del 23 de enero del 2009 la Sala Constitucional resuelve el Recurso de Amparo, declarando parcialmente con lugar el mismo y condenando al Estado al pago de las costas, daños y perjuicios causados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria. A la fecha el voto no ha sido firmado por los señores Magistrados y señora Magistrado por lo que ese espera el mismo para tener conocimiento sobre lo indicado por la Sala.

**Expediente No. 08-013713-0007-CO** interpuesto el 10 de octubre del 2008 por la señora Esther Rodríguez Fernández en representación de la Asociación de Desarrollo Específica Pro Mejoras de la Capri de Desamparados en contra de la Defensoría de los Habitantes de la República, EBI de Costa Rica S.A. el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Salud y otros, manifestando que en fecha 11 de julio del 2007 remitió un Oficio el Número 93-2007 sobre el problema de instalación del Proyecto Aczarri en la Comunidad del Huazo y que impacta de manera directa e indirecta a todo el Distrito de San Miguel del Cantón de Desamparados, de lo cual a la fecha no ha obtenido respuesta de ninguna de las Instituciones a donde dirigió su queja. El problema refiere al ingreso de camiones recolectores de basura al parque, lo que está ocasionando serios problemas en las carreteras y en los puentes del Llano, consiguiendo que las estructuras estén colapsando.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 29 de octubre del 2008 indicándole que la denuncia de la señora Rodríguez Fernández es una carta que dirigió al Dr. Oscar Arias Sánchez y remitiendo copia a varias instituciones incluida la Defensoría. Que ante la Institución la recurrente no ha presentado formalmente la denuncia por lo que no hay un expediente abierto sobre los hechos denunciados, y que revisado el sistema de cómputo institucional no aparece denuncia alguna presentada por los vecinos del lugar., por lo que la Institución no tiene conocimiento ni tramita investigación alguna sobre lo ocurrido en esta Comunidad.

A la fecha de este informe, la Sala Constitucional no ha resuelto el Recurso de Amparo.

**Citación de Alcaldes.** En cumplimiento de lo establecido en el artículo 12 inciso 3 de la Ley de Creación No 7319, le asiste la facultad a la Defensora de los Habitantes para hacer comparecer a los funcionarios y las funcionarias del Sector Público, con la finalidad de que rindan informe escrito sobre las investigaciones

realizadas por la Institución. Así durante el año 2008 y 2009 se citó por parte de la Dirección de Asuntos Jurídicos a los siguientes Alcaldes Municipales y al Presidente Ejecutivo del INA para que dieran respuesta sobre los siguientes expedientes:

**Citación del Alcalde de Limón.** Mediante el Oficio DAJ-0097-2008 del 12 de mayo del 2008 se citó al Alcalde Municipal de Limón, Lic. Eduardo Barboza Arias, para que compareciera ante la Defensoría de los Habitantes el día 9 de junio del 2008 a las 2:00p.m. Se le solicitó emitiera informe escrito sobre lo actuado por la Municipalidad, en el acatamiento de las siguientes recomendaciones dadas en el Expediente del señor William Hasbun Hasbun, quien interpuso una denuncia por disconformidad en relación con la negligencia mostrada por la Municipalidad de Limón frente a la usurpación que unos vecinos hicieron de la calle de acceso a su propiedad.

El expediente del señor Javier Simmons Wilson, tramitado por el Área de Calidad de Vida de la Defensoría y en seguimiento de las recomendaciones dadas relativas a problemas de contaminación atmosférica, debido a que el Centro de Atención Institucional de Sandoval, limita al norte con las instalaciones de la Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope) de donde emanan gases tóxicos durante las 24 horas del día, los cuales se transforman en densas nubes negras, por lo que se les dificulta respirar. Por otra parte, señala que el problema se agrava dado que ese Centro de Atención colinda al sur con el basurero principal de la Provincia de Limón, el cual es receptor de todos los desechos producidos por el Hospital Tony Facio.

**Citación del Alcalde de Matina.** Mediante el Oficio DAJ-0096-2008 del 12 de mayo del 2008 se citó a comparecer al Alcalde Municipal de Matina, Lorenzo Colphan Reid, para que procediera a rendir informe escrito el 3 de junio del 2008 a las 2:00p.m. Sobre la queja interpuesta ante la Defensoría de los Habitantes por el señor Rafael Araya Quirós, quien denunció que los vecinos de la Comunidad de Matina se encontraban disconformes con las Empresas Acumi y Bandos Mil dedicadas a la producción bananera por la construcción de un dique de 2.25 metros de alto y con una longitud de 12 kilómetros y por la construcción de una rampa a lo largo de la carretera. Que esta denuncia fue tramitada en la Defensoría por medio del Expediente No. 21849-24-2006. Que el dique fue construido con la finalidad de proteger el cultivo de banano, sin importar la vida humana ni las pérdidas materiales que sufren los habitantes de la zona toda vez que llueve.

La investigación fue llevada a cabo por el Área de Control de Gestión Administrativa, siendo que el 11 de noviembre del 2007, se le hizo un Recordatorio de las Recomendaciones hechas por la Defensoría de los Habitantes, mediante el Oficio No. 08946-2007-DHR, donde se le solicitaba en forma urgente al Alcalde Municipal que indicara el cumplimiento de las mismas. Sin embargo, la Municipalidad de Matina no había informado a la Institución si esas recomendaciones fueron o no acatadas para ello entonces se le citó en las Oficinas Centrales de la Defensoría de los Habitantes.

**Citación del Alcalde de Santa Cruz.** Mediante el Oficio DAJ-00110-2008 del 4 de junio del 2008 se procedió a citar al Sr. Jorge Enrique Chavarría Carrillo, Alcalde Municipal de Santa Cruz para que compareciera ante la Defensoría de los Habitantes el día 9 de junio del 2008 a las 10:00a.m. con la finalidad de que informara sobre las denuncias interpuestas por los siguientes habitantes:

**Expediente No. 22365-24-2006**, a nombre del señor Francis Eduardo Barrantes García, quien denunció que la Empresa Turismo Recreativo S.A., solicitó a la Municipalidad de Santa Cruz la concesión de aproximadamente 13 hectáreas de terreno en las playas Frijolar y Cementerio de Santa Cruz, Guanacaste. La Municipalidad no ha brindado información a otros interesados y la empresa ya ha puesto a disposición de los corredores de bienes raíces de la región las tierras para su venta.

**Expediente No. 21400-24-2006** a nombre de María de los Angeles Molina González quien desde el año 1983 ha tenido en concesión una propiedad en Tamarindo, en la zona marítimo terrestre y cuando inicia los trámites para la reovación de la concesión, le han puesto una serie de impedimentos que la han obligado a plantear formalmente la denuncia ante el Concejo Municipal, quienes han solicitado a la Auditoría Interna del Municipio la respectiva investigación de todos los hechos denunciados. Indica que ella denuncia las formas tan irregulares en que se están dando las concesiones en la Municipalidad de Santa Cruz y los tratos discriminatorios que allí se presentan. Señala que en febrero del 2006 la Auditoría Interna de la Municipalidad emitió el informe N AIM-01-2006, en el que se manifiesta que: “se ha determinado que en el Departamento de zona marítimo terrestre ha faltado control y rigurosidad para rechazar solicitudes de concesiones, para aquellas personas físicas y jurídicas que ya cuentan con una concesión otorgada. Asimismo, también se ha verificado que en los expedientes administrativos, no cuentan con todos los documentos... La Contraloría General de la República

en el informe DFOI-AM-17/20005, recomendó girar instrucciones al señor Alcalde Municipal, para que denegara concesiones o cesiones a personas físicas o jurídicas conformadas por las mismas personas físicas y que ya ostentaran un derecho sobre terrenos de la zona marítimo terrestre, o bien que sean las mismas personas físicas dueñas del capital accionario y que ya ostenten un derecho de este tipo...” Agrega que en el informe de la Auditoría Interna de la Municipalidad se emiten una serie de recomendaciones tanto al Concejo Municipal como al Alcalde, mismas que no han sido cumplidas por las partes.

**Expediente N° 18500-24-2008** a nombre de Isabel Serrano Fonseca quien manifestó que en representación de los habitantes del Residencial El Chumico de Santa Cruz de Guanacaste, solicita la intervención de la Defensoría en razón de la omisión de acción efectiva en la que ha incurrido la Municipalidad de Santa Cruz, en relación con los problemas urbanísticos ocasionados por el desarrollador señor Armando Moreno Carmona, como consecuencia de la permisividad en que incurrieron administraciones municipales anteriores, que faltaron al deber de fiscalización y control urbanístico. Que desde marzo del 2007 la comunidad presentó un escrito ante la Alcaldía, en el que se planteó la problemática general y se solicitó una solución integral. En esa ocasión fue

necesario acudir a la Sede Regional Chorotega de la Defensoría, para obtener por su medio una respuesta. En ella se destaca el informe rendido por el Director de Obras y Servicios, Ing. Diego Rodríguez Galagarza, en el cual se detallaron todos los pormenores y necesidades de este desarrollo urbanístico, que de acuerdo con su investigación, se hizo hace aproximadamente ocho años sin la aprobación municipal, y en el que la situación más apremiante, es la ausencia de investigación, se hizo hace aproximadamente ocho años sin la aprobación municipal, y en el que la situación más apremiante, es la ausencia de un sistema de evacuación de aguas pluviales, que pone a la comunidad ante un inminente riesgo en su integridad física y patrimonial.”

Una vez logrado el objetivo inicial con ayuda de la Defensoría, la comunidad siguió gestionando por su medio ante el Alcalde y el Concejo Municipal, con quienes se llegó a la conclusión de que el desarrollador debía traspasar a la Municipalidad, las áreas comunes y vías de acceso, para lo cual se realizaron reuniones con el desarrollador y funcionarios municipales, siendo que por la intervención de una funcionaria del Departamento de Catastro, el avance de las gestiones de solución se vio interrumpido.

**Expediente N° 00106-2007-SI** a nombre de Irene Ruiz Gutiérrez. Denuncia el funcionamiento de un taller de radiadores, el cual no cuenta con la patente respectiva. Como respuesta al oficio 02307-2007-DHR dirigido al Alcalde Municipal, su Asesor Joaquín Marchena informó que corresponde al Abogado de la Municipalidad presentar denuncia penal contra el infractor, según consta en copias de oficios internos de la Municipalidad. No obstante, el Asesor Legal Lic. Marcos Gutiérrez, no respondió la solicitud de informe de esta Sede Regional, presentada a su consideración desde el 26 de junio de 2007, siendo que se ignora el estado actual del procedimiento municipal contra el propietario del Taller de Radiadores señor Balbino Grijalva.

**Expediente N° 02391-2007-SI** a nombre de Jeannette Bran Barrantes quien denuncia que en la Comunidad del Llano de Santa Cruz se requiere la reparación del alcantarillado pluvial. La Municipalidad realizó un trabajo de limpieza, con el cual se puso en evidencia que el problema se origina en el tamaño de las alcantarillas, las cuales no son suficientemente grandes para canalizar la cantidad de agua que reciben. El señor Alcalde no ha dado respuesta sobre esta situación.

**Expediente N° 07972-2007-SI** a nombre de María de los Angeles Viales Cabalceta indicando que la maquinaria municipal destruyó el acceso vehicular de su casa en Cartagena de Santa Cruz, el Alcalde se comprometió a la reparación, ordenando la inclusión del costo de dicha reparación en el primer presupuesto extraordinario aprobado para el año 2007. Sin embargo, este compromiso a la fecha no se ha cumplido.

**Expediente N° 13427-2007-SI** a nombre de la Jeannette Bran Barrantes demanda la reparación de la calle de acceso a la vivienda de sus padres en El Llano de Santa Cruz, cuya condiciones dificultan su movilización, con lo cual se pone en peligro su integridad física, ya afectada por la avanzada edad y múltiples complicaciones de salud. El Alcalde no dio respuesta a la solicitud de informe hecha por la Defensoría de los Habitantes, mediante el Oficio 00261-2008-DHR del 10 de abril del 2008.

**Citación del Alcalde de Golfito.** Mediante el Oficio DH-DAJ-007-2009 de fecha 14 de enero del 2009 se citó al Sr. Jimmy José Cubillo Mora, Alcalde Municipal de Golfito, para que compareciera ante la Defensoría de los Habitantes de la República el día 9 de febrero del 2009 a las 2:00p.m. y rindiera un informe escrito, sobre las quejas interpuestas ante la Institución por siguientes habitantes:

**Expediente No. 23530-2008-SI** a nombre del señor Alfonso Mena Castro quien denunció en representación del Comité de Caminos de Barrio El Pic Nic de Golfito la caída de árboles en casas, el mal estado de la calle, desagües obstruidos, de este vecindario, entre otros. Han enviado a la Municipalidad de Golfito y MINAET varios documentos para que estas instituciones actúen y le den solución a estos problemas en conjunto con dicho comité, pero hasta el momento y desde el año 2004, no les ha dado respuesta a sus solicitudes pese a que siempre dan la dirección para ser notificados.

**Expediente No. 26593-2008-SI** a nombre de Zoraida María Acuña Chavarría, quien denunció que la carretera que comunica Río Claro con Coto Brus, pasando por Linda Vista de Río Claro, está en pésimas condiciones debido a que la Municipalidad de Golfito tiene maquinaria pesada pasando por la zona, supuestamente para reparar el camino, pero lejos de repararlo más bien lo están destrozando porque raspan la carretera con el tractor sin colocar lastre sobre la vía lo cual hace que el camino se convierta en un lodazal que la hace intransitable porque los vehículos se quedan atascados y hasta hace difícil para las personas caminar por este camino. Siendo que su finca y la de los demás vecinos solo tiene salida hacia el sector de Coto Brus o Golfito por esta calle, se han visto perjudicados por el mal estado al momento de sacar sus productos y hasta teniendo pérdidas considerables por esta causa.”

**Expediente No. 27110-2008-SI** a nombre del señor Hernán Jesús Cambroner Cruz, quien denunció que su hijo sufre de una discapacidad, que le impide moverse por si solo, por lo que requiere de una silla de ruedas y de otra persona para que le ayude a trasladarse de un lado a otro. La vía pública, la cual es municipal, con una longitud de aproximadamente 50 m., que da acceso a su vivienda se encuentra muy deteriorada, lo cual imposibilita el traslado de su hijo, situación que lo ha hecho perder varias citas médicas y de rehabilitación, así como verse de igual forma imposibilitado para presentar exámenes académicos ya que los tiene que presentar en el Ministerio de Educación Pública en la sede Regional de Ciudad Neilly. Ha hecho en múltiples ocasiones las solicitud en la Municipalidad de Golfito para que reparen de la mejor manera esta vía y la decaen a lo establecido en la Ley 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad.

**Citación de la Alcaldesa de San Pablo.** Mediante el Oficio DAJ-00130-2008 de fecha 21 de julio del 2008 se citó a comparecer a la señora Aracelly Salas Eduarte, Alcaldesa de la Municipalidad de San Pablo

para que rindiera informe escrito el 29 de julio del 2008, a las 10:00a.m. sobre los siguientes expedientes:

**Expediente No. 21065-24-2006-QJ** a nombre del señor Joaquín Calivá Esquivel. Quien manifestó que vive con su familia en la Urbanización María Auxiliadora de San Pablo de Heredia, zona exclusivamente de uso residencial. Sin embargo, el señor Andy Yoshiniko y la señora Ruth Quesada compraron una casa y un lote que colindan con su propiedad, para poner una Escuela Colegio llamado La Gran Esperanza, el cual funciona sin tener aprobadas sus instalaciones físicas por parte del CENIFE, el cual se supone, es un requisito indispensable para el funcionamiento de un Centro Educativo Privado.

Construyeron un galerón de perling, sin planos y sin permisos del departamento de Ingeniería Municipal que funciona como gimnasio y como patio de la escuela. Además, al utilizarse todo el día para juegos y al no estar cerradas esas instalaciones, transgreden la tranquilidad de todos los miembros del hogar y la salud por el excesivo ruido que causa el golpe de las bolas y el incesante y exagerado griterío de los estudiantes.

**Expediente No. 17189-2008-SI** a nombre del señor Freddy Navarro Villalobos quien denunció en el mes de febrero del 2008 que ha presentado solicitudes por escrito a la Municipalidad de San Pablo de Heredia; la primera el 11 de diciembre del 2007 dirigida al Departamento de Patentes, relacionada con un rumor sobre la apertura de un Bar y Restaurante Cunningham; y la última dirigida al Concejo Municipal el 13 de febrero del presente año sobre diferentes necesidades del Cantón. A la fecha, no obstante, no ha recibido respuesta a estas dos solicitudes.

Siendo que en todos los casos, los funcionarios y funcionarias que ocupan el cargo de Alcaldes Municipales se presentaron ante la Defensoría de los Habitantes con los informes requeridos lo que permitió de una u otra forma la búsqueda de algunas alternativas para la solución de los conflictos de los habitantes.

**Citación del Presidente Ejecutivo del INA.** Mediante el Oficio DH-DAJ-00219-2008 de fecha 11 de noviembre del 2008 se citó al señor Carlos Sequeira Lépiz, Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Aprendizaje, para que rindiera un informe escrito sobre la denuncia interpuesta por el señor Cléver Calderón Rojas y tramitada mediante el Expediente No. 15419-2008-SI en el Area de Asuntos Económicos. El denunciante indicaba que solicitó al INA ingreso para su hijo y se encontró con la sorpresa que la Institución no lo ingresaría en ese año sino hasta el año 2009, siendo que en esa Institución existía un problema por

el superávit millonario que tenía el INA, lo que ocasionaba la no contratación de profesores y no comprar el equipo necesario para cumplir con las funciones establecidas en la Ley de Creación de INA. En esta oportunidad se citó al Presidente Ejecutivo para el 24 de noviembre del 2008 a eso de las 2 de la tarde. El día y la hora señalados el señor Sequeira Lépiz acudió a la cita convocada y explicó las razones alegadas por el denunciante.

- **Expediente No. 09-001975-0007-CO.** Recurso de amparo interpuesto el 12 de febrero del 2009 por el señor Alonso Guerrero Arias en contra de la Municipalidad de San Pablo de Heredia y la Defensoría de los Habitantes de la República, manifestando que en la Urbanización La Amada el uso del área de juegos infantiles como consta en el plano de la urbanización y en los registros de la municipalidad, fue unilateralmente cambiado por las y los vecinos, quienes convirtieron el lugar en una cancha de fútbol. Señaló que la Municipalidad de San Pablo había sido omisa en la adopción de acciones tendientes a reivindicar y recuperar el uso de área infantil y parque y que pese a la interposición de su denuncia ante la Defensoría, a ese momento la problemática persistía.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 19 de febrero del 2009, indicando que la denuncia del señor Guerrero había sido registrada y tramitada bajo el expediente 24352-2008-SI con toda diligencia, dando un impulso oficioso al procedimiento de investigación. Asimismo se indicó no había irrazonabilidad en los plazos de tramitación de la queja del señor Guerrero y que la ausencia de un informe final a ese momento no derivaba de una gestión ineficiente o arbitraria de la Defensoría sino más bien de la omisión en que había incurrido la Municipalidad de San Pablo de dar respuesta a la solicitud de informe de la Defensoría.

La ausencia de una solución efectiva por parte del habitante en todo caso es imputable a la Administración, en este caso a la municipal, habida cuenta de que la Defensoría es un órgano contralor de legalidad que no puede sustituir los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público.

Mediante el Voto No. 09-005842 del 3 de abril del 2009, la Sala Constitucional declara CON LUGAR el Recurso de Amparo en relación con la Municipalidad de San Pablo, ordenándole que en el plazo de un mes dispusiera las obras necesarias para recuperar el área comunal de juegos infantiles de la Urbanización La Amada. En lo que respecta a la Defensoría de los Habitantes se declaró SIN LUGAR el recurso.

**Expediente No. 09-005975-0007-CO.** Recurso de amparo interpuesto el 23 de abril de 2009 por la señora Dalila Simon Zúñiga y otros, en contra de la Municipalidad de La Unión, el Área Rectora de Salud de La Unión y la Defensoría de los Habitantes. En su recurso, los recurrentes alegaron que algunas acciones de esa municipalidad y de algunos concejales han sido parcializadas en favor de los negocios del señor Vargas Villalobos, de quien señalan ha convertido un lote de su propiedad y su vivienda en bodega para la venta de maderas y el almacenamiento de maquinaria como vagonetas, plataformas y otros. Dichas actividades se realizan todos los días, inclusive sábados y domingos y feriados sin ningún control.

En lo que concierne a la Defensoría, refirieron los vecinos que pese a que ésta ha evaluado el caso, dándole la razón a los vecinos y puntualizándole a la Municipalidad de La Unión y al Área Rectora de Salud de La Unión las medidas que deben ser corregidas, sus acciones no son vinculantes, de toda suerte que toda la gestión de análisis y seguimiento efectuada por la Defensoría simplemente fue ignorada por esas dependencias administrativas.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 06 de mayo de 2009 que a los denunciados se les había mantenido informados de todo el trámite seguido en atención a su queja, abordada, analizada y resuelta con la debida diligencia. Asimismo explicó que en la eficacia de las soluciones a las situaciones de fondo que plantean los habitantes, influye decididamente la respuesta y la disposición con que la Administración atiende efectivamente a los requerimientos de la Defensoría y que trasciende al acto formal de rendir su informe de ley para ir más allá y abarcar todas las actuaciones materiales para solucionar la problemática y reivindicar el derecho de fondo que el habitante estima vulnerado.

Adicionalmente la Defensoría explicó que en este caso pese a las constantes inspecciones efectuadas por las instancias municipal y sanitaria competentes, no se había podido determinar la real existencia de un problema de contaminación ni tampoco de indebido uso de suelo desde la perspectiva urbanística, en razón de lo cual la Defensoría carecía de un fundamento fáctico que le permitiera girar recomendaciones a la municipalidad o al área de salud en contra del habitante denunciado. Lo anterior considerando que cualquier acto que pueda suprimir o restringir derechos de los administrados debe necesariamente tener un motivo y un contenido legítimo, sea, una base fáctica y jurídica que le sirva de sustento y que en este caso se echaba de menso.

El recurso de amparo se encuentra aún en trámite en la Sala Constitucional.

**Expediente No. 09-007258-0007-CO.** Recurso de amparo interpuesto el 18 de mayo de 2009 por el señor Marco Machore Levi a favor de la Asociación de Desarrollo para la Ecología contra la Defensoría de los Habitantes. En su recurso, el señor Machore argumentó que pese a que remitió a la institución el oficio N° AEL-162-2008 del 10 de octubre de 2008, en el cual expone la problemática que representan las actividades de fumigación aérea que se realizan en fincas de la Zona Atlántica en lo que respecta al medio ambiente y a la salud pública de los habitantes de las comunidades vecinas a éstas, lo cierto es que la Defensoría no había tomado acciones contundentes para la resolución de esta problemática. En su recurso, el recurrente planteó además una objeción de fondo respecto al reglamento vigente que regula esta actividad –Decreto Ejecutivo N° 34202- en cuanto redujo las zonas de amortiguamiento o áreas de aspersión para reducir la deriva de los agroquímicos de 100 metros desde la orilla de las fincas que fumigan en forma aérea a tan sólo 30 metros.

La Defensoría de los Habitantes dio respuesta a la Sala Constitucional el 28 de mayo de 2009, informando ampliamente sobre todas las acciones que desde hace años ha tomado en la atención de esta problemática y que incluyen desde investigaciones tramitadas bajo los expedientes N° 15350-23-2003, 15272-23-2003, 17998-23-2004, 27036-2008-SI, 34497-2009-SI y 38945-2009-SI, hasta ante la propia Sala Constitucional, recordándole que la Defensoría rindió informe técnico solicitado por ésta misma como parte del trámite del Expediente N° 07-013151-007-CO, en el que se conoce del uso del bromacil y otros agroquímicos en la zona de Siquirres, recurso aún pendiente de resolver por la Sala.

Asimismo la Defensoría expuso a la Sala Constitucional que la fumigación aérea es una actividad aceptada en el Estado costarricense, por supuesto sujeta a los requisitos y condiciones establecidas en el Reglamento para las Actividades de Aviación Agrícola, de toda suerte que la actividad en sí misma no puede ser objeto de denuncia, antes bien las empresas de aviación y las fincas que incumplen con la normativa vigente, cuya constitucionalidad ha sido ya analizada por la misma Sala Constitucional que declarando sin lugar varias acciones. En tanto esté vigente el marco regulatorio, la Defensoría no puede si no intervenir ante denuncias concretas que particularicen irregularidades en contravención a la normativa vigente y en tal sentido, el oficio que el señor Machore indicó ante la Sala que no había sido atendido debidamente por la Defensoría, era una denuncia genérica, en contra de la actividad en sí misma, escenario en el cual no estaba legitimada la institución para adoptar acciones.

Valga la reseña de todas estas acciones judiciales, para destacar que la Dirección de Asuntos Jurídicos pretende además aprovechar las ventajas que supone la nueva jurisdicción contencioso administrativa con el Código Procesal Contencioso Administrativo, vigente ya desde hace más de un año, en lo que respecta a la sumariedad del nuevo proceso y la ampliación de la tutela de esta jurisdicción. El propósito es aprovechar la amplia legitimación activa que le otorga a la institución su ley orgánica e incluso, el mismo Código. Para asumir la defensa desde ese ámbito jurisdiccional de los derechos e intereses de los habitantes, esencialmente de los intereses difusos y/o colectivos cuando los órganos del sector público incurran en actos manifiesta y groseramente ilegales u omitan sistemáticamente asumir las acciones reivindicativas, de reparación o de enmienda, obviando la magistratura de influencia que en primera instancia ejerza la Defensoría desde la competencia que le es propia.

# Relaciones Interinstitucionales

## I. Relaciones con la Asamblea Legislativa

Tal y como lo establece el artículo 7 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes (Decreto Ejecutivo N° 22266-J), la institución tiene asignadas una serie de atribuciones para el ejercicio de su función. Entre estas facultades destaca la de proponer reformas o modificaciones a normas, recomendar la adopción de regulaciones y estudiar los proyectos de ley para determinar si lesionan los derechos e intereses de las y los habitantes.

En este apartado se presentarán algunos extractos de criterios emitidos por las Áreas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes a los proyectos de ley que ha consultado la Asamblea Legislativa.

### 1- La Dirección de la Defensoría de la Mujer emitió los siguientes criterios:

#### - Observaciones al Proyecto de Ley “Creación del Fondo para Pensiones Alimentarias no Cumplidas” (Expediente N° 16827).

La Defensoría de los Habitantes considera que la desatención de las obligaciones alimentarias es una violación de derechos de las personas beneficiarias. Al incumplir, las personas deudoras alimentarias impiden el ejercicio pleno de los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud, a la calidad de vida, al acceso a la cultura, la recreación y al desarrollo, de ahí que sean derechos irrenunciables, imprescriptibles, incompensables e intransmisibles (de conformidad con los artículos 164 del Código de Familia; 1 de Ley de Pensiones Alimentarias y 37 del Código de la Niñez y de la Adolescencia).

Entre los señalamientos hechos por la Defensoría, está la necesidad de que se establezca específicamente que el Fondo es para cobrar los derechos alimentarios declarados judicialmente y no satisfechos. Además, debe determinarse explícitamente en la norma a partir de qué plazo de incumplimiento es que puede acudir al Fondo. En este sentido, debe garantizarse que la persona que debe asumir esta responsabilidad por ningún medio puede hacer frente a la misma. Igualmente es preciso regular si es necesario exigir la obligación alimentaria al resto de familiares que pueden ser obligados alimentarios (abuelos, tíos, hermanos, etc.).

Finalmente, la Defensoría considera que el proyecto que se apruebe, primero debe establecer los requisitos claramente, los procedimientos y las formas para hacer efectiva la obligación alimentaria; y, segundo, debe acompañarse con una campaña de información para las personas usuarias sobre el procedimiento que debe seguirse para acceder a este servicio.

#### - Observaciones al Proyecto de Ley “Adición de un nuevo Capítulo III referente a los Derechos en Salud Sexual y Salud Reproductiva”, al Título I del Libro I de la Ley General de Salud, N° 5395 del 30 de octubre de 1973” (Expediente N° 16887).

La Defensoría considera fundamental que el tema de los derechos sexuales y reproductivos se discuta en el ámbito nacional, sobre todo a partir de iniciativas de ley que promuevan avances importantes en el reconocimiento de estos derechos.

En el tema de salud, es de vital importancia hacer un análisis diferenciado por razones de género, en la medida que el acceso, goce y disfrute de la salud tiene un impacto distinto entre los hombres y las mujeres. Desde los años 80, internacionalmente se desarrolla la perspectiva de equidad de género en la salud, que parte de la existencia de relaciones de poder desiguales entre los hombres y las mujeres que afectan la salud, su calidad de vida, el desarrollo de las capacidades y la prestación de los servicios. Este es un enfoque que debe incluirse en cualquier análisis de salud, particularmente de salud sexual y reproductiva.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma del artículo 40 del Código de Familia” (Expediente N° 16678)**

Con respecto a este proyecto, la Defensoría consideró 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. Sin embargo, recomendó restringir el consentimiento previo para la disposición de bienes, únicamente a aquellos que sirven de base a las necesidades familiares.

**- Observaciones al proyecto de Ley “Reforma a la Ley contra la Violencia Doméstica, Ley N° 7586” (Expediente Legislativo 15732)**

Se presentó su posición en relación con el expediente legislativo N° 15732 “Reforma a los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 12, 14, 17 y 20 de la Ley contra la Violencia Doméstica, Ley de la República N° 7586”. Al respecto, la Defensoría recomienda que se valoren criterios de oportunidad para determinar si la reforma a esta ley traerá verdaderamente avances en los derechos ya vigentes en la legislación actual.

Igualmente, y tal como se expuso en el apartado sobre derechos laborales, en el acápite sobre la Dirección de la Mujer, la Defensoría participa activamente en el análisis y construcción de una propuesta legislativa que retoma las reformas expuestas en los proyectos que pretenden reformar el artículo 95 del Código de Trabajo, sean estos los proyectos N° 16794, 16733, 16563, 16614, 17105 y 16754.

**2- El Área de Protección Especial emitió los siguientes criterios:**

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma al Título XVII Delitos contra los Derechos Humanos y adición de un nuevo título XVIII Delitos contra personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario, en el Libro Segundo del Código Penal” (Expediente N° 16272).**

La Defensoría de los Habitantes de la República, como órgano perteneciente al sistema nacional de protección de los derechos humanos, celebra el interés de los y las diputadas en dotar al país de una regulación penal conforme con las disposiciones y principios del Derecho Internacional Público en materia de Derechos Humanos y Derecho Humanitario. En este orden de ideas, la lectura del texto propuesto denota la incorporación de los conceptos, principios y garantías, exigidas por el Derecho Internacional Público para hacer efectivo el acceso a la justicia en los diversos supuestos en que pueden presentarse los crímenes de lesa humanidad y de guerra.

Se debe recordar que la regulación penal de los crímenes de lesa humanidad y de guerra es una obligación contraída por el Estado Costarricense con la firma de diversos instrumentos internacionales, especialmente las Convenciones de Ginebra y sus protocolos, y más recientemente, el Estatuto de Roma.

**- Observaciones al Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Expediente N° 16594).**

La Defensoría de los Habitantes, en su doble condición de instancia protectora de derechos humanos y Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, a solicitud del Poder Ejecutivo se abocó durante los meses de noviembre del año 2006 y febrero y marzo del 2007, a brindar insumos, hacer observaciones y generar propuestas para una reforma integral de la recién aprobada ley, logrando que el Poder Ejecutivo no solamente asumiera el compromiso de impulsar desde su seno dicha reforma, sino, además, de someter la propuesta al análisis de diversos sectores interesados, de previo a su remisión a la Asamblea Legislativa.

Así las cosas, la Defensoría plantea una serie de observaciones tales como:

En relación con el establecimiento de un rubro económico por concepto de regularización migratoria, preocupa a la Defensoría que aún no se establece con claridad la relación de éste con los otros que debe



cancelar una persona extranjera para efectos de regularización migratoria.

Resulta importante para la Defensoría de los Habitantes revisar la conformación del Consejo Nacional de Migración que propone el texto sustitutivo y en caso de que se considere importante permitir la participación de las organizaciones de la sociedad civil estableciendo un mecanismo que permita la designación de éstas y que no es una labor que le corresponda a la Defensoría.

En cuanto a la Policía Profesional de Migración y Extranjería, a la cual se le asignan una serie de funciones que implican algo más que su profesionalización, porque requieren dotar a este cuerpo policial de las herramientas legales y equipo necesario para cumplirlas; la Defensoría considera que se refiere a una extralimitación de las funciones propias de un cuerpo policial encargado del ejercicio del control migratorio.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Promoción de Oportunidades Equitativas Para las Personas con Discapacidad Auditiva” (Expediente N° 16755).**

La Defensoría de los Habitantes considera que la población sorda y sordociega se enfrenta a la discriminación de la sociedad porque tienen sistemas alternativos de comunicación, de ahí la importancia de que el Estado adopte acciones afirmativas destinadas a que estos colectivos alcancen el pleno goce de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política y por los instrumentos internacionales.

Entre los señalamientos hechos por la Defensoría a este proyecto, se encuentra la necesidad de declarar al Lenguaje de Señas Costarricense (LESCO), como la forma de comunicación oficial de la comunidad sorda, pues aunque existe una Directriz Presidencial que así lo indica es necesario una ley que lo declare.

Este proyecto establece que el Ministerio de Educación Pública debe extender la certificación de idoneidad para desempeñarse como intérprete de lengua de señas; sin embargo, debe crearse una comisión integrada por el propio Ministerio de Educación, representantes de las organizaciones de personas sordas, y del Programa Regional de Recursos para la Sordera de la Escuela de Orientación y Educación Especial de la Universidad de Costa Rica.

**Observaciones al Proyecto: “Ley para el fortalecimiento de la legislación contra el terrorismo” (Exp. Legislativo N° 17.009).**

Aunque el proyecto en cuestión tiene una finalidad específica –prevención y represión del terrorismo–, su emisión debe responder a una visión más general de atención de la Seguridad Pública en el país. En los últimos años, la ausencia de una política criminal que contemple la situación desde una visión integral, ha sido uno de los factores que han sido señalados como desaciertos en su abordaje.

En el caso de las políticas antiterroristas, su configuración de conformidad con la normativa interna tiene una especial relevancia, en el tanto se trata de políticas dictadas en el ámbito internacional de carácter general, por lo que no se contemplan los principios constitucionales propios de cada país.

Además de que no se realiza una definición expresa del terrorismo, se debe indicar que la técnica legislativa empleada en la redacción del proyecto no es la más adecuada. Se encuentra que éste no tiene una estructura que facilite la comprensión de las reformas propuestas e inclusive algunos artículos –215 y 246 del Código Penal– son reformados dos o tres veces en el mismo proyecto.

**- Observaciones al Proyecto de Ley: “Aprobación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad” (N° 16.699).**

En cuanto a la eventual aprobación del proyecto “Aprobación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad” (N° 16.699), la Defensoría de los Habitantes observa con satisfacción la aprobación de dicha Convención, pues constituye un instrumento de derecho internacional que contribuirá a eliminar la impunidad de tal tipo de crímenes.

**- Observaciones al Proyecto de Ley: “Ley para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con epilepsia” (Expediente N° 16661).**

La Defensoría de los Habitantes estima importante crear mecanismos efectivos de protección de los derechos humanos de las personas con epilepsia, sector de la población que, como apunta la exposición de motivos del proyecto en análisis, se enfrenta a la discriminación de forma cotidiana y cuyas consecuencias se traducen en traumas psicológicos, falta de oportunidades e incompreensión de las manifestaciones de esta enfermedad.

La Defensoría considera que se presenta una incongruencia entre la exposición de motivos y el articulado del proyecto. Con respecto al campo laboral, la

Defensoría de los Habitantes señala que es relevante que se indique que la enfermedad de la epilepsia no es motivo de impedimento para el ingreso a laborar en una empresa o institución pública, ya que si bien no existe norma alguna que prohíba la contratación de personas con epilepsia, ello no garantiza que en la realidad suceda con frecuencia. Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que, por las condiciones de vulnerabilidad que la sociedad ha colocado a las personas con epilepsia, se debiera avanzar un poco más y prohibir el despido por ese motivo.

**- Observaciones al Proyecto de Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana (expediente legislativo No. 16973)**

El texto sustitutivo presentado por la Comisión Especial de Seguridad en el expediente legislativo No. 16973- Ley de Fortalecimiento Integral de la Seguridad Ciudadana- desecha algunos de los aspectos que se encontraban contemplados en el proyecto original, tales como las reformas a la Ley de Armas, ley de Psicotrópicos, Ley de Migración y Extranjería, policía municipal, Crimen Organizado, entre otros. En su lugar el proyecto fue reducido a tres grandes títulos: la Protección a Víctimas, Testigos y demás intervinientes en el proceso penal, Adición en el Código Procesal Penal de un Procedimiento expedito para los delitos de flagrancia y un conjunto de reformas al código penal.

**3- El Área de Calidad de Vida emitió los siguientes criterios:**

**-Observaciones al Proyecto de “Ley de Modificación de Varios Artículos de la Ley Orgánica del Ambiente, N. 7554 del 4 de octubre de 1995”(Expediente N° 16.874).**

El proyecto propuesto persigue un objetivo de interés nacional, el cual es agilizar y mejorar el trabajo tan importante que hoy realiza la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Sin embargo y debido a lo delicado del tema, la Defensoría considera que estas modificaciones deben estudiarse detalladamente y consultar a otros entes especializados en la materia antes de dictaminar este proyecto, como por ejemplo, el Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la República y la Contraloría General de la República, así como, de ser factible, convocar a una reunión interinstitucional para discutir el proyecto y hacerle las mejoras necesarias para que realmente cumpla el objetivo que pretende, es decir, el fortalecimiento de esta instancia.

**- Observaciones al Proyecto de “Ley de Protección del Hábitat de la Tortuga Baula en Costa Rica” (Expediente N° 16.915).**

La Defensoría considera de gran importancia la iniciativa propuesta para el resguardo del hábitat de anidación y la seguridad de la tortuga baula en Costa Rica, más cuando es una especie catalogada en riesgo de extinción tanto por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) como por la Convención sobre la Conservación de las Especies Migratorias de Animales Silvestres. Por ello, los Estados partes, como lo es nuestro país, deben hacer sus mejores esfuerzos para protegerla así como a su hábitat.

Sin embargo, las modificaciones que cita el texto pueden alterar, significativamente, el fin original para el cual fue creado el Parque Nacional Marino Las Baulas y perder parte de nuestra rica biodiversidad, en caso de que se suspendan las expropiaciones y se cambien los límites del Parque. Asimismo, se estima pertinente, que se realice una consulta sobre el presente proyecto a la Escuela de Biología de la Universidad de Costa Rica, para que se aporte una vista general sobre el comportamiento de este animal y la importancia de conservar sus sitios de anidación.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Interpretación auténtica del artículo 1 de la Ley de Creación del Parque Nacional Marino Las Baulas de Guanacaste, Ley N° 7524” (Expediente N° 16.916)**

En relación con la interpretación del artículo 1º de la Ley N° 7524, en criterio de esta Defensoría, la definición de la pleamar ordinaria está claramente definida en la Ley N° 6040, Ley Sobre la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 21756. Por lo tanto, no es necesario establecer una interpretación auténtica para ese artículo, según la pretensión del proyecto en cuestión.

Sin embargo, se sugiere que sea consultado el Centro de Investigaciones en Ciencias del Mar y Limnología de la Universidad de Costa Rica (CIMAR), para que la Comisión Permanente Especial de Ambiente cuente con elementos técnicos y científicos especializados en la materia.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Modificación de la Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436” (Expediente N° 16962)**

Es conocido por todos los inminentes riesgos que representa para los recursos naturales y su hábitat la actividad pesquera, de ahí la iniciativa legislativa

planteada en este proyecto de ley, en el sentido de incorporar mayores penas para quienes incumplen la normativa vigente sobre la materia.

No obstante debe tenerse presente que para la efectividad de una medida como la propuesta siempre será fundamental una eficaz capacidad de control por parte de las autoridades estatales vigilantes de lo que sucede en nuestros océanos, así como de las autoridades judiciales responsables de la aplicación de la normativa penal. De lo contrario, sería un nuevo caso de “ley muerta” que, si bien es cierto, tiene muy buenas intenciones, pero si no se cumple, la humanidad continuará deteriorando los ecosistemas marinos.

Considera esta Defensoría que todas las áreas silvestres protegidas deben tener las mismas sanciones, no procede hacer diferencias en materia de protección de recursos naturales. Cada uno de estos espacios naturales representa un tesoro en biodiversidad y el Estado costarricense debe garantizar la protección de todos por igual.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma a Varios Artículos de la Ley Orgánica del Ambiente (Fortalecimiento del Tribunal Ambiental Administrativo), (Expediente N° 16951)**

En el último año, el Tribunal Ambiental Administrativo ha estado realizando una labor muy acertada en favor del medio ambiente, que ha obligado a los desarrolladores de proyectos, así como a las mismas municipalidades y otras instituciones encargadas de autorizar o dar permisos, cumplir con la legislación nacional, ello a pesar de contar con poco personal y recurso material para desarrollar sus competencias.

Al fortalecer esta instancia y el régimen sancionatorio que puede imponer, se logra un mayor desarrollo sostenible en el país y que se respeten nuestros recursos naturales, los cuales, valga indicar, son los que nos han dado reconocimiento internacional y atraído buena parte del turismo que viene a disfrutar de nuestra riqueza ecológica. Una de las formas en que se puede ayudar a las instituciones del Estado a proteger el medio ambiente, es fortaleciendo al Tribunal Ambiental Administrativo.

Así las cosas, la Defensoría de los Habitantes no tiene ninguna objeción en relación con este proyecto de ley.

**- Observaciones al Proyecto de “Ley de Creación del Monumento Natural Santa Ana” (Expediente N° 16954)**

Pese a que la Defensoría de los Habitantes no tiene ninguna objeción en cuanto al presente proyecto de ley, ya que con éste se contribuye a fomentar el cuidado de nuestro medio ambiente y los recursos naturales, sí existe la duda en cuanto al cuidado que hará la Municipalidad de Santa Ana a los animales que se encuentran en el Centro de Conservación Santa Ana, los cuales, considera esta Defensoría, deberán ser reubicados en instalaciones adecuadas, ya sea en el propio Zoológico Simón Bolívar o en otro zoológico que cumpla con la legislación nacional, específicamente, la Ley General de Conservación de la Vida Silvestre, todo ello en bienestar de los animales.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma del Artículo 153 de la Ley No. 8436 de Pesca y Acuicultura, de 25 de abril de 2005” (Expediente N° 16967)**

No encuentra esta Defensoría inconveniente alguno en el establecimiento de mayores multas para quienes incumplen la normativa vigente sobre la materia. No obstante, sí encuentra inconvenientes con lo indicado en la propuesta en el siguiente sentido: “...o en sus aguas territoriales, en su plataforma continental y en su zócalo insular de acuerdo con los principios de *Derechos Internacional*”. Nótese que una disposición en tal sentido estaría prohibiendo toda actividad pesquera que se desarrolla en aguas nacionales.

Una disposición tan radical daría al traste con una actividad de importancia en el desarrollo económico del país. Se entienden e incentivan las reformas legislativas que procuran una pesca responsable en armonía con la naturaleza, incluso el Estado costarricense ha declarado de interés nacional el fomento y desarrollo de la industria pesquera bajo un concepto de aprovechamiento racional con la intención de que exista un equilibrio entre el rendimiento económico y la protección y conservación de las especies; pero no se puede pretender la prohibición total de la actividad, y el párrafo anterior parece tener eso como objetivo.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma a la Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436 de 01 de marzo 2005” (Expediente N° 17013).**

Considera esta Defensoría que el proyecto de ley en análisis, busca llenar vacíos e inconsistencias de la actual normativa, de tal forma que la actividad de pesca realizada en la jurisdicción nacional se implemente bajo un concepto de desarrollo sostenible y que, ante

su incumplimiento, se apliquen sanciones que puedan hacerse efectivas y que sean acordes con el daño ambiental generado.

Y por supuesto, siempre será necesaria una eficiente intervención administrativa y judicial en las decisiones y acciones por ejecutar, lo cual dependerá en gran medida del grado de preparación y dedicación del personal encargado y del mantenimiento de una política coherente, así como de una acertada colaboración política.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Consolidación Socioambiental del Asentamiento Campesino Osa en finca del Instituto de Desarrollo Agrario” (Expediente N° 17016).**

Este proyecto de ley procura la titulación de tierras en la propiedad del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), finca matrícula número 39334-000 con el fin de desarrollar un plan de asentamiento campesino.

Para la Defensoría no queda clara la ubicación de la finca en cuestión, donde se titularían las tierras, sin embargo, de la lectura del Proyecto se puede desprender claramente que parte de la finca expropiada se ubica dentro de la Reserva Forestal Golfo Dulce, siendo esta situación una de las primeras que hay que aclarar para poder aprobar este proyecto de ley y determinar las limitaciones que pesan sobre el título de propiedad que se pretende otorgar ya que se verían afectados al menos una cuarta parte de los beneficiarios.

La Defensoría considera indispensable realizar la consulta de este proyecto de ley al Instituto de Desarrollo Agrario y Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, quienes pueden detallar concretamente la situación de aquellos beneficiarios que recibieron o reciben incentivos sobre los terrenos que poseen y las condiciones legales que los asisten, además de los derechos que se le pueden reconocer a las personas del Asentamiento Campesino de Osa.

Asimismo, es importante señalar que la Asamblea Legislativa debe tomar en consideración los vacíos legales en torno a la titulación de tierras en Reservas Nacionales, y dotar de los instrumentos legales a las instituciones competentes.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Modificación a la Ley de Pesca y Acuicultura No. 8436” (Expediente N° 17042)**

Este proyecto plantea la incorporación de una reforma legal al artículo 11 de la Ley No. 8436: *“En lo concerniente a las técnicas de pesca de camarón de arrastre*

*y palangre queda prohibido conceder nuevas licencias, permisos y autorizaciones”.*

La Defensoría está anuente a propiciar una reforma como la anterior, siempre y cuando se cuente con estudios técnicos que la fundamenten; ya que la carencia de fundamento técnico podría violentar el principio de igualdad, en atención a otras artes de pesca que continuarían siendo permitidas por la legislación nacional aún y cuando también están afectando gravemente los ecosistemas marinos.

Asimismo, esta Defensoría tiene conocimiento de que existen otros proyectos relacionados con reformas a la Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436, por lo que sería importante valorarlos todos en forma integral.

**- Observaciones al “Proyecto de Ley General de Funcionamiento y Financiamiento de las Asociaciones y Fundaciones de Cuidados Paliativos”, (Expediente N° 17049).**

Para la Defensoría de los Habitantes, esta iniciativa es importante porque reconoce la incapacidad de la seguridad social para atender la demanda de los cuidados paliativos (personas con enfermedad terminal o personas con condiciones de vida limitada), y por tanto, la necesidad de que existan asociaciones, fundaciones u otras instancias que coadyuven en la construcción de la atención integral en salud. Además, se reconoce la unión del Estado y la sociedad civil en la atención de una población sensible y necesitada. Esto implica la importancia de que mediante legislación se indique que la salud es un producto social, en donde participan diversos actores.

Pese a lo anterior, entre las debilidades encontradas está la falta de definición del concepto de atención integral de pacientes y sus familias como la función fundamental de las asociaciones y fundaciones de cuidados paliativos; así como la obligación de la CCSS de brindar los servicios de acuerdo con las normas internacionales en materia de cuidados paliativos, con la observación de que dicho cumplimiento puede hacerse con co-participación de asociaciones, fundaciones u otros.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma Integral a la Ley General del VIH” (Expediente N° 17053).**

La Defensoría nota con agrado el interés de dar trámite a esta importante iniciativa de ley, debido fundamentalmente a la necesidad de reformar la ley vigente (Ley N° 7771), de frente a los retos sociales y de derechos

humanos del VIH/Sida en nuestro país, para lo cual se requiere de un renovado cuerpo normativo.

Con el propósito de mejorar este proyecto de ley, la Defensoría emitió varios comentarios, como la necesidad de incorporar un o una representante del Consejo de la Niñez y la Adolescencia y de la rectoría del Sector Social al CONASIDA, ya que cuentan con la facultad de dictar políticas en materia de niñez y adolescencia. Asimismo, respecto de las funciones del CONASIDA, se considera necesario señalar de forma expresa que este Consejo debe tener como una de sus funciones, la promoción y apoyo para la creación de albergues.

Es importante destacar que la Defensoría de los Habitantes formó parte de la comisión redactora que integró el Ministerio de Salud, a efecto de la redacción de este proyecto, con lo cual reiteramos nuestro interés de que el país disponga a la brevedad posible con un nuevo marco legal que permitiría contar con nuevas y más fortalecidas formas de responder al impacto del VIH/Sida.

**- Observaciones al Proyecto de “Ley para Regular el Otorgamiento de las Concesiones de Fuerzas Hidráulicas” (Expediente N° 17 056).**

Luego de estudiado el proyecto en cuestión, la Defensoría apoya esta iniciativa, ya que la viabilidad ambiental y técnica de un proyecto de generación hidroeléctrica debe sustentarse en los criterios del Ministerio del Ambiente y Energía, como institución encargada de velar, primordialmente, por los recursos naturales de Costa Rica y contar con su aval, ya que ellos son los expertos en la materia y quienes pueden observar los riesgos de construir un proyecto de esta naturaleza, determinando si el impacto ambiental puede ser asumido por el país.

Se reitera que la Defensoría de los Habitantes apoya este proyecto de ley, sin embargo, considera que se debe consultar, sobre el mismo, al Ministerio del Ambiente y Energía, entidad que deberá asumir los costos económicos y asignar mayor personal para la atención de esta materia.

**- Observaciones al Proyecto de “Ley de Autorización al Estado para Traspasar un Terreno de su propiedad a la Municipalidad de San José” (Expediente N° 17 099).**

La Defensoría de los Habitantes tramita de oficio la investigación N° 02425-1997, relacionada con las condiciones en que viven los animales que se encuentran en cautiverio en el Parque Nacional Simón Bolívar. Durante la investigación, se ha tenido acceso a in-

formes suministrados por el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, los cuales evidencian que la Administración por parte de la Fundación Pro Zoológicos (FUNDAZOO), no ha sido la más eficiente, situación que queda clara en la exposición de motivos del proyecto en cuestión.

La Defensoría de los Habitantes está de acuerdo con el traspaso del Parque Simón Bolívar a la Municipalidad de San José; sin embargo, antes de ello, se debe conocer si el ayuntamiento posee la capacidad financiera para la administración del Zoológico, si tiene personal calificado para la atención y mantenimiento de los animales que se encuentran en el Zoológico y si la Municipalidad contará con los técnicos correspondientes para los objetivos de educación que se deben desarrollar en el Parque Simón Bolívar.

Considera esta Defensoría la necesidad de contemplar en el proyecto la posibilidad de que la Municipalidad y el MINAE puedan realizar acuerdos de traslado horizontal de funcionarios especializados en vida silvestre, que permita ofrecer una atención adecuada y rigurosa a los animales que se encuentran en el Simón Bolívar.

**4- El Área de Control de Gestión Administrativa emitió los siguientes criterios:**

**- Observaciones al Proyecto de “Ley de autorización al Instituto de Desarrollo Agrario para la titulación de inmuebles de la zona Fronteriza con Panamá y Nicaragua, que no estén afectos a un régimen de protección especial bajo la legislación ambiental”, (Expediente N° 16 657).**

El proyecto de Ley en referencia pretende desafectar el dominio público, y eliminar el espacio de dos mil metros de ancho a lo largo de la zona fronteriza, tanto de Panamá como de Nicaragua el cual es considerado como inalienable, en aras de permitir a las personas poseedoras de terrenos en dichos sectores, la inscripción de los mismos a su nombre, a partir del trámite que realicen ante los Tribunales, basado en la Ley de Informaciones Posesorias N° 139, realizando además la advertencia de que dichos terrenos no podrán cambiar el uso y aptitud actual de suelo, conservar el ambiente y someterse a lo establecido por el MINAE.

La Defensoría considera este proyecto incompatible con la naturaleza misma de la desafectación, siendo que ésta no puede darse de manera general, con la justificación de resolver un problema de vivienda que tiene un grupo de pobladores. Se plasma la imposibilidad de pretender desafectar los dos mil metros que, por sus características y naturaleza pública, ambien-

tal, dominical y general gozan, per se, de un régimen especial.

Considera la Defensoría que el proyecto tiene serias inconsistencias, principalmente en los aspectos relativos a la protección de dicha área, en cuanto a los alcances constitucionales de lo permitido sobre los mismos y acerca de la condición en que se encuentra la franja fronteriza, norte y sur.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Adición de un párrafo final al artículo 3 de la Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en la función pública” (Expediente N° 17.048).**

La Defensoría de los Habitantes coincide con los motivos expuestos en el proyecto de ley, siendo que en todo manejo de recursos públicos debe privar el deber de probidad consignado en el artículo 4° de la Ley N° 8422, y sancionado de formas diferentes en cuanto a su incumplimiento, existiendo incluso figuras delictivas de aplicación en caso de que un funcionario público incurra en una conducta contraria al deber de probidad en el uso de los recursos públicos.

Sin embargo, el artículo 4° que se propone, plantea el deber de probidad como la suma de una serie de principios ético-jurídicos, y como parámetros a considerar en el accionar público, es criterio de la Defensoría que resulta improcedente la adición de un párrafo como el propuesto, siendo que lo que viene a establecer es concretamente un procedimiento en el otorgamiento de asignación y entrega de cualquier tipo de ayuda o beneficio social, tales como bonos, becas, etc.

**- Observaciones al Proyecto de “Ley para el Apoyo y el Fortalecimiento del Sector Agrícola” (Expediente N° 17.165).**

El proyecto en referencia tiene como punto de partida, el condonar deudas que los sectores agropecuarios (el proyecto en consulta sólo menciona al sector agrícola), han contraído con el Fideicomiso para la protección y el fomento agropecuario para pequeños y medianos productores (Fidagro) y con algunos de los recursos de Reconversión Productiva, los cuales mediante la Ley N.° 8634, fueron trasladados al Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, siendo así que, la propuesta reafirma el compromiso del fortalecimiento del desarrollo económico.

Si bien es cierto se considera oportuno el espíritu del proyecto, pues es conteste con el principio de justicia para todos aquellos pequeños y medianos productores agropecuarios, sí es imprescindible hacer un estudio de las condiciones de las y los beneficiarios para

determinar si reúnen los requisitos para optar a estos beneficios.

**- Observaciones al Proyecto de Ley “Creación del Sistema Nacional de Educación Musical” (Expediente N° 17.280).**

Con este proyecto se pretende concederle reconocimiento legal al Sistema Nacional de Educación Musical, proyecto que ya está en marcha desde el año anterior, y el cual se basa en el modelo del Instituto Nacional de la Música, el cual ha llevado a cabo exitosos programas como lo son las Orquestas Sinfónicas Nacional y Juvenil.

Desde el punto de vista de la justificación del proyecto, es importante resaltar el objetivo de ampliar la cobertura de lo que hoy día existe en la Gran Área Metropolitana, en cuanto a las escuelas de música, obedeciendo al Plan Nacional de Desarrollo, el proceso de democratización de la cultura y de la regionalización, la educación musical como política de la prevención del delito por parte de población infantil y juvenil y la incorporación del núcleo familiar en la educación, así como la consolidación del Sistema Nacional de Educación Musical como un órgano desconcentrado del Ministerio de Cultura y Juventud.

**- Observaciones al Proyecto de “Ley General para el fortalecimiento de los Gobiernos Locales” (Expediente N° 17297)**

Si bien para la Defensoría de los Habitantes este proyecto viene a fortalecer el régimen municipal en el tanto se le está dotando de los recursos que requiere para asumir las nuevas competencias que se le trasladarán, se debe tener claro que deben propiciarse una serie de condiciones para que este fortalecimiento se convierta en una realidad y que los ciudadanos perciban los efectos de esta normativa. Dentro de las condiciones que se han establecido para que se pueda gestar con éxito una descentralización, se encuentran: competencia técnica y jurídica, recursos humanos, materiales y financieros, asistencia técnica, capacitación y tecnología.

La gestión municipal debe cumplir a cabalidad con los principios de Buen Gobierno procurando lograr una efectiva gobernabilidad democrática desde lo local, lo cual incide indiscutiblemente en el nivel nacional. El establecer estructuras efectivas de participación de los diversos sectores sociales en la construcción de políticas públicas cantonales, resulta, además de una forma de fortalecer el sistema democrático, una modalidad efectiva de educación en la participación para ejercicios en otros niveles nacionales también.

Entre las observaciones que hace la Defensoría al Proyecto, está la importancia y necesidad de que se le reconozca la participación a la ciudadanía en la determinación de las competencias que asumirán los gobiernos locales, en cuanto a la fiscalización social sobre el acceso a la información pública municipal y a la inversión de los fondos públicos.

#### **5- La Dirección de Asuntos Económicos emitió los siguientes criterios:**

##### **- Observaciones al Proyecto de “Ley de Protección al Pequeño Proveedor de Supermercados, ante el Poder de los Monopolios” (Expediente N° 16 434).**

La Defensoría de los Habitantes comprende la intención de apoyar al pequeño proveedor y las dificultades que éste atraviesa muchas veces para lograr colocar su producción, sin embargo, puede ser inconstitucional y, por lo tanto, se sugiere buscar otros medios o mecanismos legales que brinden apoyo a este sector productivo.

##### **- Observaciones al “Proyecto de Ley para la generación de electricidad a través de biomasa” (Expediente N° 16 788).**

La Defensoría considera que estimular la generación de electricidad a partir de biomasa, de ninguna manera excluye que se deban exigir todos y cada uno de los requisitos que la legislación ambiental exige para cualquier tipo de actividad, pero dado que el proyecto de ley no menciona nada al respecto, se sugiere incorporar una disposición en ese sentido.

Otra preocupación de la Defensoría es que el estímulo a la agricultura para obtener biomasa para generación eléctrica, de alguna manera desestime la agricultura para alimentos, como ha ocurrido en otros países, con la producción de alimentos por el cultivo de materia prima para la producción de biocombustibles.

##### **- Observaciones al Proyecto de Ley “Adición de un Transitorio X a la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi” (Expediente N° 17.308).**

La Defensoría de los Habitantes estima que, cuando en la exposición de motivos del presente proyecto de ley se indica que muchos de los operadores de taxi que tenían una concesión antes de 1999, automáticamente con la Ley de la ARESEP se les renovarían la concesión por siete años más, resulta evidente que se hace una incorrecta interpretación de la Ley 7593. En primer lugar, dicha ley no hace referencia a los conce-

sionarios sino a los permisionarios, y en segundo lugar, el plazo a que hace referencia la ley para este tipo de operadores (permisionarios) no fue de siete años, sino de tres, como se desprende de lo establecido en el transitorio VII.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el presente proyecto de ley, no es el mecanismo adecuado para resolver el problema de empleo que puedan tener algunos operadores de taxi, que por diversas razones no pudieron adquirir una concesión. En todo caso, se insiste en que es necesario realizar un estudio de demanda en el que se pueda determinar si es necesario incrementar la cantidad de operadores de esta modalidad de transporte público, pero de ser así, debe pasar por un proceso licitatorio que concluya con la adjudicación de placas a través de una concesión administrativa.

Resulta evidente que hay aspectos de orden legal y de conveniencia que obligan a esta Defensoría a no avalar la aprobación del proyecto de ley N° 17.308 “Adición de un Transitorio X a la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en la Modalidad de Taxi N° 7969”.

#### **6- La Dirección de Niñez y Adolescencia emitió los siguientes criterios:**

##### **- Observaciones al Proyecto de Ley “Reforma de los Artículos 1, 2, 3 y 4, y adición de un transitorio a la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Número 1362 del 8 de Octubre de 1951”. (Expediente N° 16 393).**

Se remitió a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, en respuesta a la solicitud de criterio, un dictamen en relación con el Proyecto de Ley 16.393 denominado “Reforma de los Artículos 1, 2, 3 y 4, y adición de un transitorio a la Ley de Creación del Consejo Superior de Educación Número 1362 del 8 de Octubre de 1951”.

Algunas de las observaciones al proyecto son las siguientes:

- La reforma que plantea el artículo 1º, varía la naturaleza del Consejo. Existe abundante doctrina y jurisprudencia que señalan claramente cuál es su función, y esta modificación podría devenir en inconstitucional. Lo señalado en la reforma podría tener una tendencia a dejar abierta la posibilidad de que las funciones y competencias, pudieran ampliarse y llegar a asumir asuntos que no son resorte del Consejo, que es justamente lo que la reforma

trata de evitar. Por esta razón, considera la Defensoría que no es necesario modificar este artículo para que el Consejo Superior retome su verdadera función y se convierta en el cuerpo visionario de la educación costarricense con que fue dispuesto por el constituyente.

- Con respecto a la integración del Consejo, es más que evidente que la actual Ley requiere de una reforma, por lo que es necesario una modificación y actualización en virtud de las demandas modernas. Ciertamente lleva razón la justificación del proyecto acerca de los alcances de la participación de sus miembros. No obstante, se considera que la nueva conformación sugerida en el proyecto, debe tomar en cuenta otros aspectos en cuanto a su representatividad.
- Sobre lo señalado en el artículo 3) del Proyecto, la Defensoría coincide con el hecho de reducir el tiempo de permanencia de *“tiempo indefinido en su reelección”* a la de 5 años y una reelección por el mismo plazo como período máximo, evitando así, elecciones permanentes en dichos puestos. Siendo así las cosas, la Defensoría no tiene mayor comentario sobre el particular.
- La modificación en las funciones del Consejo Superior de Educación, es una necesidad y contribuye a direccionar las funciones que, como ente rector del sistema educativo, le competen. No obstante, se considera que, uno de los más importantes temas que deben estar incluidos en el artículo, es la emisión de directrices que se requieran en materia de educación, por parte del Consejo. Lo anterior, llevará a la autoridad educativa, a actuar como un ente rector y dejar el rol que ha tenido, de aprobar e improbar los proyectos que lleguen para su análisis.

La Defensoría considera de suma relevancia hacer las siguientes observaciones generales al Proyecto de Ley en consulta:

Más allá de la reforma planteada, debe la administración activa, establecer claramente los parámetros internos y directrices administrativas para el buen desempeño de la Educación, ante los entes fiscalizadores y ejecutores de la materia.

Si bien quien preside el Consejo es el mismo Ministro de Educación, el poder de decisión de las políticas, recaen además en otros actores adicionales; sin embargo, a partir de lo señalado, no puede la Defensoría dejar de hacer la acotación sobre lo señalado en punto a las razones por las que el Consejo Superior

de Educación no ha cumplido con las funciones encomendadas, sobre la dirección de la educación pública, sino que, en parte depende de proyectos, planes y propuestas que el Ministro de Educación Pública presente.

Debe tomarse en cuenta que esta reforma tiene por objetivo, concretar funciones para que el Consejo Superior de Educación pueda abocarse a regir, orientar y definir las políticas más importantes en la materia y no convertirse en un mero tramitador de proyectos.

#### 7- Otros proyectos:

##### - Observaciones al Proyecto de “Ley Reguladora del Procedimiento de Remoción de los Órganos Auxiliares de la Asamblea Legislativa” (Expediente N° 16.914).

El proyecto de ley N° 16.914 tiene por objeto crear un procedimiento que garantice el debido proceso a los órganos auxiliares de la Asamblea Legislativa, comprendiendo dentro de éstos al Contralor, al Subcontralor General de la República, al Defensor (a) y Defensor (a) Adjunto (a) de los Habitantes, cuando la Asamblea Legislativa, en el cumplimiento de sus funciones, tenga la necesidad de investigar la existencia de causales de remoción y cesación a que se refieren el artículo 183 de la Constitución Política y el 6 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Tanto el artículo 183 de la Constitución Política como el artículo 6 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes dejan un portillo muy amplio en lo que son las conductas por las cuales procede la remoción, tales como *“proceder indebido”*, *“adolecer de aptitud”*, *“negligencia notoria”* o *“violaciones graves al ordenamiento jurídico”*; conceptos que deberían ser definidos a efecto de garantizar el debido proceso de las y los titulares de dichas instituciones.

La propuesta del proyecto de que sea un órgano externo a la Asamblea Legislativa quien instruya el proceso es interesante y se considera importante que se tome en cuenta la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, es criterio de esta Defensoría que solicitar a la Corte que conforme un órgano instructor del procedimiento, no sólo atentaría contra la separación de poderes y funciones (constitucionalmente reconocida en el artículo 9 de la Constitución Política), sino que también es renunciar a las potestades que, por su naturaleza son parlamentarias y no judiciales. Asimismo, no se podrían ejercer los recursos en alzada que regula la Ley General de la Administración Pública, ya que no es el órgano decisor.



Se recomienda incorporar en el Reglamento de la Asamblea Legislativa los procedimientos administrativos disciplinarios que corresponde conocer a la propia Asamblea, regular los procedimientos de investigación preliminar, el número de audiencias que se darán a las partes y la materia recursiva.

## II. Relaciones con el Poder Judicial

### - La Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)

La Comisión para el Mejoramiento de la Administración de Justicia, es un ente intersectorial, conformado por diferentes instancias del sector justicia.

La Defensoría de los Habitantes forma parte de esta Comisión y en conjunto con todas las instituciones representadas, le corresponde participar activamente en las sesiones de trabajo que mensualmente se celebran, lo que conlleva un papel fundamental en la toma de decisiones en materia de planeamiento y ejecución de proyectos.

Es por lo anterior, que la Defensoría se integra a las actividades que la CONAMAJ impulsa como parte de su mandato y función social. En virtud de ello, la institución fue parte de la campaña **Justicia al servicio de la Educación**. Gracias a esta Campaña, la CONAMAJ, en la persona de varios de sus jerarcas, hizo entrega de una importante cantidad material didáctico a 10 escuelas indígenas del Territorio Indígena Chirripó en Turrialba.

Asimismo, la Defensoría participa activamente en el novedoso proyecto Participación Ciudadana en el Sistema de Administración de Justicia, Plan Piloto en Zona Norte. La presencia de la institución en el cantón de San Carlos y la cobertura en las regiones aledañas, facilita el apoyo y la colaboración de la Defensoría a esta importante iniciativa liderada por la CONAMAJ. Como parte de este importante esfuerzo, la Defensoría, al igual que todas las instituciones parte de la Comisión, brindaron sus servicios en la Feria de Participación Ciudadana celebrada el pasado 24 de abril en el Parque de Ciudad Quesada.

El Observatorio de Medios de Comunicación sobre Población Migrante y Refugiada es otro de los proyectos que impulsa la CONAMAJ, y tiene como objetivo promover información equilibrada, sensibilizar a los medios y servir como una fuente primaria de consulta. Siendo este un tema de especial importancia para la Defensoría, la institución forma parte del Consejo Administrativo de dicho Observatorio, por lo que asiste

y participa en cada una de las sesiones de trabajo programadas.

La participación de la Defensoría en la Comisión permite el intercambio de experiencias con las instituciones miembro, así como la unión de esfuerzos en procura de mejorar la calidad y el acceso a los servicios del sector justicia a todas las personas.

### - Relación con la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley del Código Procesal de Familia.

La Comisión Revisora del Proyecto de Código Procesal de Familia de la Corte Suprema de Justicia, sometió a consideración de la Defensoría de los Habitantes la emisión de un criterio en relación con el anteproyecto procesal que se encuentra elaborando. Con la participación de las Áreas de Defensa que tienen temáticas afines (esto es Mujer, Protección Especial y Niñez y Adolescencia) se hicieron observaciones generales y puntualizaciones importantes al proyecto.

La Defensoría de los Habitantes reconoce el esfuerzo del Poder Judicial por responder a las nuevas demandas y retos que en materia de familia impone la sociedad costarricense en la actualidad, ello mediante la dotación de un instrumento jurídico procesal acorde a dichas demandas. En ese sentido, se estimó de suma relevancia contribuir a este esfuerzo, mediante la acotación de una minuciosa revisión de la propuesta, considerando, además, la necesidad de que esta consulta pueda ser fortalecida como parte del proceso de análisis de la temática, dada su trascendencia para muchos sectores del país.

En general, la Defensoría considera que mejoran muchos los procedimientos, como por ejemplo en el tema de pensiones alimentarias, así como en el de violencia doméstica; sin embargo, un Código Procesal de Familia no debe tener normas sustantivas, ya que éstas deben de integrarse al Código de Familia o deben dejarse en la Ley especial, por ejemplo los conceptos de pensión alimentaria o lo que se entiende por violencia intrafamiliar. Los institutos de las medidas cautelares, medidas de protección cautelar y medidas de protección se confunden entre sí. Algunas de las disposiciones que, por ejemplo, son válidas en casos de violencia intrafamiliar, son excesivas en otros supuestos. Asimismo, la regulación es dispersa, situación que dificulta aún más su comprensión.

En algunos artículos no se da el reconocimiento de los principios específicos de la materia de niñez y adolescencia. Asimismo, se recomendó incluir principios tales como la protección especial, interés superior del niño,

niña y adolescente, principio de la no discriminación, discriminación positiva, autonomía progresiva, participación activa. Por otro lado, se debe abordar el tema de equilibrio de poder en las familias. En este sentido, hay algunos artículos que no contemplan la especificidad de las mujeres (concepto de género). No se recomienda el uso del concepto desigualdad sino el de "discriminación". Igualmente merece mención que se requiere mayor coordinación entre los Juzgados que se regulan. Y la Defensoría plantea su preocupación sobre la derogatoria de algunas leyes o de capítulos enteros de leyes. Preocupa dado que pueden verse afectadas algunas áreas, sin que sea esa la pretensión ni la finalidad del proyecto.

En materia de niñez y adolescencia, así como en otros ámbitos del proyecto, se considera que debe abrirse un debate mucho más amplio y participativo, en el tanto es necesario armonizar la perspectiva de la familia con la especificidad y garantía de protección integral que el país ha asumido como norte en relación con los derechos de esta población. Parte de la propuesta hasta ahora formulada no garantiza debidamente la adecuación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño e incluso, de mantenerse como fue presentada a esta Defensoría, se podría estar afectando los logros alcanzados en los últimos tiempos, entre otros, en el Código de la Niñez y la Adolescencia. Otras instituciones responsables en la materia, como el Patronato Nacional de la Infancia, se han pronunciado en igual sentido, por lo que se ha reiterado a la citada comisión revisora la plena disposición de la Defensoría de los Habitantes a participar activamente en el proceso de análisis en procura de que la iniciativa fortalezca la efectiva justiciabilidad de los derechos de esta población respetando su especificidad.

#### - **Proyectos con la Escuela Judicial**

Considerando la importancia de 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 interponen ante la Defensoría de los Habitantes, se ha planteado la necesidad de que las y los funcionarios se capaciten

en esta modalidad de solución de conflictos para poder abordar de formas más variadas las solicitudes planteadas ante esta institución.

Es así como a partir del mes de febrero del 2008, con el acompañamiento de la Escuela Judicial, se realizó la primera sesión de análisis y discusión acerca de la viabilidad de incorporar formalmente esta herramienta en los procesos de intervención que lleva a cabo la Defensoría de los Habitantes, siendo la última en el mes de setiembre concluyéndose que se deben conocer las experiencias de otras Procuradurías de Derechos Humanos en ese campo. Sin embargo, no se descartó que la mediación es una importante herramienta que permite agilizar muchas de las denuncias que ingresan a la institución; y que la Defensoría, en su mandato de proteger los derechos de los y las habitantes utiliza con mucha frecuencia la mediación de manera informal para buscar de manera conjunta respuestas a los planteamientos que realizan los habitantes ante la institución.

Se agradece a la Escuela Judicial que, dentro del marco de colaboración Defensoría de los Habitantes-Escuela Judicial, ha brindado espacios de capacitación a los y las funcionarias de la Defensoría de los Habitantes para que participen en los diferentes cursos que imparte este importante Centro de Capacitación tales como el Análisis del Código Procesal Contencioso Administrativo y cursos de RAC I y RAC II, en los cuales varias funcionarias han cumplido con el requisito de certificación como conciliadoras.

Se espera que esa alianza estratégica que se ha establecido con la Escuela Judicial continúe para que cada día, más profesionales de la institución puedan ser capacitadas y certificadas como conciliadoras en procura de brindar respuestas ágiles a las intervenciones que solicitan los y las habitantes.

### **III. Relación con el Programa Estado de la Nación**

La Defensoría participa de los Talleres de Consulta de los Informes del Estado de la Nación, aportando temas, análisis, críticas, etc.

## Asuntos Internacionales en el mundo globalizado ...

En el informe de labores pasado, cuando nos disponíamos a celebrar nuestro quinceavo aniversario, afirmábamos que debido a los años de existencia de la Defensoría y a su posicionamiento dentro de la sociedad costarricense, era el momento para que la Oficina de Asuntos Internacionales, como dependencia directa del Despacho, asumiera una posición de mayor beligerancia en el abordaje de los temas de la agenda internacional de la Defensoría. Lo anterior, porque hemos sido concientes de que la agenda institucional, de cara a nuestras relaciones con otras entidades u organizaciones de derechos humanos o afines con ellos, alrededor del mundo, debe estar contextualizada dentro de la globalización, cuyos desafíos paradigmáticos sobre el poder en el sistema internacional y particularmente, sobre nuestra manera de insertarnos en él, debían redimensionarse, adaptarse a esta realidad y aprovechar de manera positiva los cambios experimentados.

De tal forma, en el período actual hemos asumido una posición más dinámica en términos de nuestras relaciones con instituciones afines, organismos internacionales de derechos humanos y además, en la elaboración de proyectos de cooperación internacional, con el fin de apostar a la educación y divulgación de los derechos humanos, mediante fondos de ayuda internacional. Veamos.

### **Proyección internacional en Centroamérica.**

En el último año, la Defensoría de los Habitantes, en la figura de la señora Defensora, ha asistido a las últimas dos reuniones del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH), convocadas por el Defensor del Pueblo de Panamá, a quien la Defensora entregó la Presidencia a finales del

año 2008, cuando acabó su período al frente de ese organismo centroamericano.

Es importante señalar que en el contexto del traslado de la Presidencia del Consejo de Costa Rica a Panamá, la Defensora de los Habitantes, presentó su informe de labores ante ese organismo, en el cual se detalla exhaustivamente el trabajo realizado durante su gestión. En ese documento se señala el seguimiento que en el periodo de la Defensora se le dio a los temas programados en el Plan Operativo Anual (POA) de ese organismo. De tal forma, se contemplan las líneas de acción permanentes: a) reuniones ordinarias del CCPDH b) interacción con el CAROA (La Asociación Caribeña de Ombudsman), c) sistematización de resoluciones, declaraciones y recomendaciones del CCPDH. Además, se informa sobre las líneas de acción en seguimiento: a) pueblos indígenas, b) migrantes, c) derechos de las mujeres (feticidios) d) VIH/SIDA y e) observatorio electoral. También reinforma sobre el trabajo en otros temas como pobreza, cuidados paliativos, etc.

Posteriormente, en el contexto de las elecciones presidenciales en El Salvador, el CCPDH se reunió en San Salvador para dar seguimiento al Plan Anual Operativo de ese consejo y con el fin de realizar un ejercicio de observación electoral del proceso de elecciones en ese país. Esto último, como parte de los objetivos de trabajo del CCPDH, en cuanto a llevar adelante un observatorio electoral para la verificación de procesos electorales respetuosos de los derechos humanos.

Además, dentro del mismo plan de trabajo de observación de procesos electorales, en el mes de mayo recién pasado, con motivo de las elecciones presidenciales en Panamá y nuevamente, atendiendo a la soli-

cidad realizada por el Defensor del Pueblo de ese país y Presidente del CCPDH; se convocó a una nueva reunión del CCPDH, con el fin de discutir cuestiones de trabajo de las distintas defensorías, así como de las redes temáticas creadas a esos efectos y además, con el objetivo de que las instituciones nacionales de derechos humanos de Centroamérica se vieran representadas por sus respectivos jefes y participaran de nuevo, como observadores en las elecciones presidenciales, esta vez de Panamá.

Estos ejercicios de observación electoral, se realizan con la ayuda del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), en su condición de Secretaría Técnica del Consejo y se constituyen en ejercicios de validación de democracia muy importantes, aunque sin duda no exhaustivos. Pese a ello, ambas observaciones electorales han sido exitosas y posicionan el trabajo coordinado del Consejo en la región.

### Otros organismos internacionales.

En el contexto de las relaciones con organismos de derechos humanos que trascienden las fronteras centroamericanas, vale rescatar las reuniones que se han realizado en el contexto del Sistema Universal de Derechos Humanos.

Una de las más importantes en la que la Defensoría de los Habitantes pudo estar presente, es la Novena Conferencia Internacional de las instituciones Nacionales para los Derechos Humanos, realizada en Nairobi, Kenia entre del 21 al 24 de octubre del 2008. El tema de la conferencia fue: Las instituciones nacionales para los derechos humanos y la administración de justicia.

Para que una representación de la Defensoría pudiese asistir a este evento, la oficina de asuntos internacionales realizó las gestiones necesarias para lograr nuestra presencia ahí. El señor Defensor Adjunto de los Habitantes, fue el representante de la institución en esa conferencia. Además, es importante reseñar otras dos reuniones, que tuvieron lugar en Ginebra Suiza, en las que contamos con representación institucional.

La primera reunión en razón de la XXII Sesión del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), que se realiza en Ginebra, Suiza del 23 al 27 de marzo. Esta actividad supuso el seguimiento a la Declaración de Durban, la cual fue adoptada en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el racismo, la discriminación racial, la

xenofobia y las formas conexas de intolerancia, que tuvo lugar en setiembre del 2001 en Durban, Sudáfrica; donde participaron más de 7000 representantes de los gobiernos y de la sociedad civil.

En esos días hubo importantes reuniones y en una de ellas, la Defensoría se encargó de exponer sobre el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes: caso de Costa Rica; además, participó en una mesa redonda sobre el rol de la Defensoría en la educación en Derechos Humanos, en aras de eliminar formas de discriminación y racismo. En suma, fue un encuentro provechoso tanto para la Defensoría de los Habitantes, como para el país, ya que pudo dar a conocer la labor de Costa Rica en temas particularmente sensibles en la temática de los derechos humanos.

La segunda reunión en Ginebra, Suiza, fue la de Durban II, destinada a dar continuidad a la primera, realizada en Sudáfrica en el año 2001; de hecho esta reunión tuvo momentos difíciles en virtud de unas declaraciones hechas por el Presidente de Irán contra Israel. Pese a ello, esta pudo concluir como estaba previsto. En este encuentro mundial, la Defensoría de los Habitantes y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, fueron las instituciones designadas para presentar el informe regional del continente americano.

Además, la Defensoría fue invitada a impartir una charla sobre la experiencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y los desafíos claves para el monitoreo del racismo, la discriminación, la xenofobia y la intolerancia; así como la implementación de la Declaración de Durban y su plan de acción; así se compartió la experiencia de Costa Rica junto a la de los otros invitados e invitadas de distintos países miembros del sistema de Naciones Unidas, como Sudáfrica, Indonesia y Alemania.

En esta conferencia, además, se aprobó la declaración que el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), hizo luego en el seno de la Sesión Plenaria de "Durban II", indicando la importancia del rol que desempeñan las INDH para su seguimiento, las cuales gozan de la independencia necesaria para llevar a cabo dicha tarea.

En ese contexto, la Defensoría de los Habitantes, lideró una posición proclive a recibir el apoyo de la Alta Comisionada de Derechos Humanos para instar a los Gobiernos a garantizar esa independencia, dotar a las

INDH de los recursos adecuados y eficaces; y promover su rango constitucional. También se instó a que se utilice a las Defensorías como los referentes para poder medir la situación de los Derechos Humanos en cada país, pues deben ser considerados como los brazos locales que nutren constantemente el sistema internacional.

Otra de las reuniones importantes, a la que asistió la señora Defensora de los Habitantes, fue la XIII Asamblea General y Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen, así como la VII Asamblea General Ordinaria de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano, realizadas el 20 y 21 de noviembre del 2008. Esta reunión anual es de enorme importancia para la Defensoría ya que se trata de un encuentro continental de instituciones nacionales de derechos humanos y por ello, se constituye en un foro informativo y de intercambio sobre el trabajo, los avances y las necesidades que en materia de derechos humanos estamos experimentando como región.

### Cooperación Internacional.

Según el mandato que por ley (N. 7319), tiene la Defensoría de los Habitantes, debe velar por el funcionamiento del sector público según los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales existentes en la actualidad; sin embargo, la labor no queda ahí, asume ese control de legalidad también de una manera pragmática, mediante el desarrollo de distintas estrategias de protección, promoción y educación en materia de derechos humanos para las y los habitantes de todo el país, lo cual, con base en la experiencia acumulada a poco más de 15 años de trabajo debe ser un proceso continuo, dinámico y en evolución constante.

De tal forma, la responsabilidad de acercar cada vez más la doctrina de los derechos humanos a las personas, se constituye en una necesidad institucional que se enmarca dentro de las exigencias de un mundo cada vez más globalizado e interconectado, como consecuencia de los flujos de conocimiento formal e informal que propicia la tecnología de la información.

Ante esta realidad, la tarea de los Estados nacionales y de sus instituciones, debe ser la de tomar las medidas necesarias para poder responder a esta universalización de la forma más inclusiva posible para la población; es decir, propiciando que la mayor cantidad de personas tengan acceso a los beneficios del mundo

global, a la información y a todo lo que ello implica en términos de educación y derechos humanos.

Precisamente, en este contexto es que la oficina de Asuntos Internacionales de la institución, ha elaborado propuestas de proyectos de cooperación, con el fin de poder seguir invirtiendo en procesos no formales de educación y divulgación de derechos humanos. Esto porque en la actualidad, sabemos que la cooperación internacional es un componente ineludible de importantes procesos, que en la mayoría de los casos puede contribuir decididamente al desarrollo de países con menos ventajas económicas. De tal forma, queremos propiciar iniciativas de cooperación internacional para extender los derechos humanos y en aras de ello, hemos planteado algunos proyectos y ya estamos experimentando los frutos.

Veamos dos casos en concreto, los cuales se constituyen en los más representativos para la institución en la actualidad, porque marcan el inicio de un programa de Proyectos de Cooperación que pensamos consolidar en el mediano plazo. El primero, es un proyecto financiado completamente por el Gobierno de Alemania, quien apostó a los derechos humanos y logró con su invaluable apoyo financiero, que la Defensoría de los Habitantes, como institución nacional de derechos humanos y con el apoyo decidido del IIDH, pudieran hacer una convocatoria muy grande a nivel nacional para la realización de un seminario, en el contexto del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el mes de diciembre del 2008. A grandes rasgos, el proyecto era de la siguiente forma:

### Título: La Declaración Universal de Derechos Humanos 60 años después: una visión desde las necesidades del mundo globalizado

En el contexto del 60 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), en el mes de diciembre recién pasado y en respuesta a la exhortación; del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mediante la cual impulsó a las instituciones nacionales de protección y promoción de derechos, para que organizaran eventos conmemorativos del aniversario de la Declaración; ello durante las reuniones sostenidas en Ginebra (mes de marzo) y el encuentro celebrado en Kenia (noviembre de 2008); la Defensoría de los Habitantes, mediante la iniciativa del señor Defensor Adjunto de los Habitantes, quiso destacar de alguna forma esas 6 décadas de vida de ese instrumento tan importante, que convoca aún tantos retos humanos.

Para ello, se elaboró un proyecto al desarrollo de un seminario conmemorativo y otras jornadas de reflexión, que permitieran poner en contexto los avances en materia de derechos humanos y además, situar en el hoy del mundo globalizado, los retos que de cara al futuro deben asumir los Estados para el cumplimiento y realización efectiva de los derechos humanos de las personas, teniendo siempre claro que el principio es el de la dignidad humana.

La idea del proyecto fue compartida, avalada y financiada por el gobierno de Alemania, mediante la Embajada de ese país en Costa Rica y se llevó a cabo durante los días 09, 10 y 11 de diciembre (ceremonia inaugural el día 9), Esto sin olvidar que hubo jornadas temáticas en las distintas sedes regionales de la Defensoría. La idea de contextualizar ese instrumento con el mundo globalizado, o bien, de ver el mundo ulterior de los derechos humanos desde el prisma globalizador, obedeció al interés de propiciar el análisis de los temas de derechos humanos que subyacen hoy a las necesidades del sistema internacional en forma conjunta, del Estado como actor principal (Costa Rica, en este caso) y desde la individualidad de las personas y su entorno inmediato.

Por lo anterior, los temas tratados durante los días del seminario fueron: El Estado como garante del derecho al desarrollo; Los derechos humanos en el marco de la situación económica mundial; Integralidad de la atención en materia de salud. El Cáncer: un caso específico; Una seguridad más cercana; La igualdad sustantiva: un paradigma en los derechos humanos de las mujeres; Evolución de los derechos humanos de las mujeres y su incidencia en la calidad de la democracia; El derecho a la educación: indicadores de efectividad y calidad; El derecho al desarrollo y la protección al medio ambiente: armonización entre lo público y lo privado.

El segundo proyecto de cooperación, es una iniciativa que busca consolidar una Defensoría itinerante y que consiste en lo siguiente:

### **Título: La Defensoría en su Comunidad**

Se trata de una propuesta de cooperación que busca lograr la expansión del trabajo de la Defensoría de los habitantes, en materia de protección, promoción, educación e incidencia en derechos humanos, a distintas comunidades del país en condiciones de vulnerabilidad social –previamente identificadas-; mediante una unidad itinerante (Defensoría itinerante), la cual esté debidamente adaptada y que pueda particularizar la

atención institucional, según sea la necesidad de cada comunidad y mediante estrategias de seguimiento y verificación que las pueda visitar al menos 3 veces por año.

Concretar esta iniciativa, sería fortalecer nuestros procesos de regionalización, darle mayor movilidad y versatilidad a la protección y la promoción de los derechos humanos, así como ampliar los márgenes reales de incidencia en la sociedad de cara al fortalecimiento de procesos educativos, capacitaciones, recepción de denuncias, identificación de necesidades comunitarias, verificación del cumplimiento en materia de políticas públicas, etc.

El objetivo general que da cuerpo al proyecto de Defensoría itinerante es el siguiente:

*Expandir y acercar el trabajo de la Defensoría de los habitantes de protección, promoción, educación e incidencia en derechos humanos, a distintas comunidades del país en condiciones de vulnerabilidad social; mediante un vehículo itinerante y debidamente adaptado que las pueda visitar al menos 3 veces por año.*

Además, los objetivos específicos que se plantean, son:

1. Fortalecer el proceso de regionalización institucional para la protección y promoción de derechos humanos, llevándolo a distintas comunidades en condiciones de vulnerabilidad social, previamente identificadas y en coordinación con las oficinas regionales establecidas, ahí donde existan.
2. Posicionar a la Defensoría de los Habitantes en las distintas comunidades a visitar, con el fin de impulsar en ellas mecanismos propios para la identificación de sus problemáticas locales en aras de la protección, promoción y educación de los derechos humanos en cada una de ellas.
3. Llevar las distintas formas de abordaje y promoción de los derechos humanos que tiene la institución, como el teatro, títeres, publicaciones especializadas, admisión de quejas o consultas, capacitaciones a grupos específicos e instituciones locales y otros; a las comunidades previamente identificadas.
4. Identificar liderazgos en cada comunidad a visitar, con el fin de incentivar las capacidades locales de organización con el fin de que puedan consolidar estrategias de conocimiento y exigibilidad de sus

propios derechos ante el Sector Público.

5. Diseñar estrategias de verificación de procesos e incidencia real en las comunidades identificadas, mediante un programa de seguimiento y visitas periódicas que contemple al menos tres por año.

Finalmente, vale rescatar que por ahora para este segundo proyecto, estamos buscando cooperantes internacionales que se interesen en apoyar esta

iniciativa, la cual esperamos poder consolidar en el mediano plazo. Además, estamos trabajando en un plan director de cooperación internacional, para darle mayor dinamismo a la oficina y poder contar en el mediano plazo con una cartera de proyectos de cooperación que vayan de acuerdo con las prioridades institucionales y además, que podamos también tener una cartera de actores cooperantes en materia de derechos humanos.



# Capítulo V

## Gestión Administrativa

---



## Dirección Administrativa:

Adicionalmente a las gestiones de apoyo o soporte que diariamente brindan las Unidades o Departamentos Administrativos de esta institución a la labor sustantiva que realizan las restantes áreas de defensa y promoción, es importante rescatar los esfuerzos impulsados por esta administración para fortalecer los diversos aspectos internos que tienen, como fin último, ofrecer un excelente servicio a las y los habitantes, entre otros, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo de las personas que laboran para la Defensoría de los Habitantes.

Dentro de este contexto y siempre buscando la perfección organizacional, se describen a continuación los esfuerzos y acciones institucionales mediante los cuales se crearon y fortalecieron nuevas unidades organizativas, reubicación de personal, modificación de plazas y adecuación de espacios físicos:

### **a. Mejoramiento de las condiciones laborales:**

- Siguiendo con las acciones emprendidas desde el inicio de esta administración, las cuales están orientadas a brindar mayor estabilidad laboral a las y los trabajadores de la Defensoría de los Habitantes, se adjudicaron durante este período (junio 2008/mayo 2009) un total de 21 puestos en propiedad a personas que mantenían un nombramiento o ascenso interino, complementando así para esta gestión administrativa, un total de 49 casos en los que se ha logrado ofrecer mejores condiciones laborales. Estas acciones implican más de un 30% del total de funcionarios y funcionarias de esta institución, a ñas que se sumarán los resultados de los estudios y

concursos internos que se encuentran actualmente en proceso, con miras al cumplimiento de este mismo objetivo.

- Con ese afán, se han realizado estudios de algunos puestos y clases completas de puestos, con el propósito de encontrar un equilibrio entre lo que realmente realizan las y los funcionarios de la institución, el nivel de la clase de puesto que ocupan y la valoración relativa de éstas con respecto a la estructura de puestos. En ese sentido, se llevó a cabo la transformación de la clase Oficial de Admisibilidad a la clase Profesional de Admisibilidad; ubicándola en un nivel profesional más alto y otorgándole una categoría salarial igual a las clases que comparten ese nivel de complejidad y responsabilidad.

Con esta modificación se logró reconocer con justicia y equidad, el cambio en el nivel de complejidad y responsabilidad que hacía tiempo se venía presentando en el proceso de admisibilidad y en las labores que individualmente desempeñan las 20 personas que tanto en la Dirección de Admisibilidad como en la Dirección de Sedes Regionales. En ese mismo sentido, se llevó a cabo la reclasificación de los puestos que ocupan las y los funcionarios que supervisan cada una de las Sedes Regionales de la Defensoría de los Habitantes, y que lo hacían con una clasificación de Profesional de Defensa 2. Con esta modificación, se logró crear la clase Coordinador de Sede Regional y asignarle una categoría salarial igual al nivel de Profesional de Defensa 3. Con este

proceso se vieron beneficiadas un total de 7 personas.

Complementariamente, se llevó a cabo la revaloración de la clase Jefe de Departamento Administrativo, con el fin de reconocer salarialmente la responsabilidad que tienen estos cargos al tener bajo su dirección a cada uno de los departamentos que componen la Dirección Administrativa, con lo cual se mejoró la condición laboral de 6 personas.

Finalmente, y con el propósito de adecuar la estructura organizativa de la institución y aprovechar de una mejor forma los puestos y al personal existentes, se realizaron modificaciones en algunas clases de nivel de dirección que obedecieron a la necesidad de asignarle un/a director/a a la nueva Dirección de Asuntos Laborales.

- Como parte del mejoramiento de las condiciones laborales, durante el año 2008 se trabajó intensamente por la inclusión, en el presupuesto 2009, de mayores recursos financieros con el propósito de llevar a cabo mejoras y adiciones en algunos espacios físicos de las instalaciones que se utilizan para la atención y recepción de las denuncias, ello con el fin de brindar accesibilidad a las y los funcionarios que laboran en esta área, así como a las y los usuarios de nuestros servicios, dentro de éstos se pueden citar la instalación de una puerta automática en la entrada principal del edificio que permita a las personas con alguna discapacidad un mejor acceso al mismo; ampliación y readecuación de los cubículos de recepción de quejas que permitan una mayor privacidad para el habitante; instalación de módulos de trabajo en algunas direcciones para un mejor aprovechamiento de los espacios físicos y mayor comodidad en el desplazamiento para sus usuarios. Están consideradas además dentro de estas mejoras, la corrección del sistema contra incendios en el edificio central y la construcción de un muro de contención al costado sur de la parte frontal de la propiedad.
- A estos esfuerzos de mejora durante la presente administración, es importante añadir la construcción de un salón con dos aulas que fueron inauguradas en agosto del 2008, las cuales fueron también dotadas de equipo y mobiliario apropiado para su funcionamiento. Además de la función principal que tenía esta construcción, la misma permite actualmente a

las y los funcionarios contar adecuadamente con el espacio que originalmente se tenía dispuesto como cocina y comedor.

- Con el propósito de fortalecer la identidad y pertenencia de las y los funcionarios de la institución, desde mayo del 2008 se asignó a una profesional para que emprendiera estrategias de comunicación interna, cuyo objetivo es promover la labor que efectúa la Defensoría, y dar a conocer las informaciones que son de interés para todos y todas los funcionarios. Entre las estrategias emprendidas, está la implementación de un boletín informativo denominado “Defensoría Informa”, el cual se publica diariamente por correo electrónico y da a conocer informaciones relevantes para el personal; este boletín cuenta con apoyo visual mediante fotografías.

**Ejecución Presupuestaria al 31 de diciembre del 2008**DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA  
PROGRAMA 808: DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES

PERIODO ECONÓMICO: 2008

REPORTE DE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA  
AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2008

<b>GASTO</b>		<b>PRESUPUESTO</b>	<b>PRESUPUESTO</b>	<b>DEVENGADO</b>
OBJETO	DESCRIPCION	ASIGNADO	MODIFICADO	ACUMULADO
101	SUELDOS PARA CARGOS FIJOS	618,511,100.00	639,449,450.00	623,225,717.65
103	SERVICIOS ESPECIALES	1,974,900.00	5,505,383.00	4,036,208.65
105	SUPLENCIAS	4,000,000.00	4,000,000.00	1,205,730.95
201	TIEMPO EXTRAORDINARIO	3,000,000.00	4,000,000.00	3,976,894.65
203	DISPONIBILIDAD LABORAL	500,000.00	500,000.00	
301	RETRIBUCION POR AÑOS SERVIDOS	348,537,120.00	322,637,120.00	296,949,055.30
302	RESTRICCION AL EJERCICIO LIBERAL DE LA PROFESION	337,163,750.00	339,698,793.00	321,869,386.35
303	DECIMO TERCER MES	130,282,000.00	132,718,275.00	121,325,839.10
304	SALARIO ESCOLAR	103,469,000.00	97,769,000.00	97,750,196.37
399	OTROS INCENTIVOS SALARIALES	166,795,130.00	170,500,130.00	158,250,206.80
401	CONTRIBUCION PATRONAL AL SEGURO DE SALUD DE LA C.C.S.S. 9.25%	146,516,000.00	149,221,347.00	137,552,668.00
405	CONTRIBUCION PATRONAL AL BANCO POPULAR Y DE DESARROLLO COMUNAL .05%	7,920,000.00	8,066,235.00	7,435,309.00
501	CONTRIB. PATR. AL SEGURO DE PENSIONES DE LA C.C.S.S. 4.75%	75,238,000.00	76,627,232.00	70,635,153.00
502	APORTE PATR. REGIMEN OBLIG. DE PENSIONES COMPLEMENTARIAS 1.5%	23,760,000.00	24,198,705.00	22,305,937.00
503	APORTE PATRONAL DE FONDO DE CAPITALIZACION LABORAL 3%	47,519,000.00	48,396,410.00	44,611,694.00
505	CONTRIB. PATR. OTROS FDOS ADMINIST. POR ENTES PRIVADOS ASOFUNDE 2%	21,300,000.00	21,884,940.00	17,336,479.77
	<b>SERVICIOS PERSONALES</b>	<b>2,036,486,000.00</b>	<b>2,045,173,020.00</b>	<b>1,928,466,476.59</b>
10101	ALQUILERES DE EDIFICIOS, LOCALES, Y TERRENOS	8,250,000.00	8,350,000.00	8,062,170.00
10102	ALQUILERES DE MAQUINARIA, EQUIPO Y MOBILIARIO	200,000.00	50,000.00	38,250.00
10103	ALQUILER DE EQUIPO DE COMPUTO	150,000.00	50,000.00	0.00
10199	OTROS ALQUILERES	230,000.00	130,000.00	81,037.00
10201	SERVICIO DE AGUA Y ALCANTARILLADO	3,300,000.00	5,200,000.00	5,200,000.00
10202	SERVICIO DE ENERGIA ELECTRICA	21,500,000.00	19,000,000.00	17,187,109.50

10203	SERVICIO DE CORREO	4,800,000.00	4,800,000.00	3,789,271.93
10204	S E R V I C I O D E TELECOMUNICACIONES	30,000,000.00	25,100,000.00	19,009,526.30
10299	OTROS SERVICIOS BASICOS	800,000.00	800,000.00	610,776.75
10301	INFORMACION	9,650,000.00	5,150,000.00	2,809,311.26
10303	IMPRESIÓN, ENCUADERNACION, Y OTROS	13,520,000.00	10,020,000.00	8,138,997.63
10304	TRANSPORTE DE BIENES	0.00	72,550.00	72,400.00
10401	SERVICIOS MEDICOS Y DE LABORATORIO		0.00	0.00
10403	SERVICIOS DE INGENIERIA	2,350,000.00	0.00	0.00
10404	SERVICIOS EN CIENCIAS ECONOMICAS Y SOCIALES	3,000,000.00	0.00	0.00
10405	SERVICIOS DE DESARROLLO DE SISTEMAS INFORMATICOS	0.00	0.00	0.00
10406	SERVICIOS GENERALES	45,000,000.00	73,250,000.00	72,391,035.90
10499	OTROS SERVICIOS DE GESTION Y APOYO	2,500,000.00	2,500,000.00	2,473,693.00
10501	TRANSPORTE DENTRO DEL PAIS	1,850,000.00	1,300,000.00	1,112,655.00
10502	VIATICOS DENTRO DEL PAIS	7,370,000.00	6,370,000.00	6,319,289.00
10503	TRANSPORTE EN EL EXTERIOR	2,360,000.00	2,360,000.00	1,859,561.50
10504	VIATICOS EN EL EXTERIOR	2,400,000.00	2,400,000.00	1,418,821.56
10601	SEGUROS	18,600,000.00	19,000,000.00	18,205,115.20
10701	ACTIVIDADES DE CAPACITACION	15,160,000.00	5,660,000.00	3,572,379.10
10702	ACTIVIDADES PROTOCOLARIAS Y SOCIALES	8,570,000.00	14,570,000.00	11,673,541.95
10703	GASTOS DE REPRESENTACION INST.	760,000.00	760,000.00	431,465.00
10801	MANTENIMIENTO DE EDIFICIOS Y LOCALES	6,650,000.00	2,500,000.00	1,434,614.00
10804	MANTENIMIENTO Y REPARACION DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE PRODUCCION	4,000,000.00	2,000,000.00	0.00
10805	MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EQUIPO DE TRANSPORTE	4,000,000.00	7,400,000.00	4,810,444.37
10806	MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EQUIPO DE COMUNIICACION	1,500,000.00	1,500,000.00	20,200.00
10807	MANTENIMIENTO Y REPARACION DE EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	500,000.00	1,300,000.00	871,337.84
10808	MANT. Y REP. DE EQUIPO DE COMPUTO Y SISTEMAS DE INFORMATICA	2,200,000.00	2,200,000.00	825,812.68
10899	MANTENIMIENTO Y REPARACION DE OTROS EQUIPOS	500,000.00	500,000.00	6,599.95
10999	OTROS IMPUESTOS	0.00	43,665.00	32,120.00
19905	DEDUCIBLES	2,200,000.00	2,200,000.00	180,000.00
19902	INTERESES MORATORIOS Y MULTAS	0.00	22,138.00	7,383.00

19999	OTROS SERVICIOS NO ESPECIFICADOS	441,000.00	441,000.00	390,855.34
	<b>SERVICIOS NO PERSONALES</b>	<b>224,311,000.00</b>	<b>226,999,353.00</b>	<b>193,035,774.76</b>
20101	COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES	10,000,000.00	11,893,047.20	11,730,434.99
20102	PRODUCTOS FARMACEUTICOS Y MEDICINALES	400,000.00	900,000.00	546,440.00
20104	TINTAS, PINTURAS Y DILUYENTES	9,000,000.00	8,500,000.00	7,747,853.59
20199	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	60,000.00	160,000.00	105,539.30
20203	ALIMENTOS Y BEBIDAS	750,000.00	1,550,000.00	912,821.62
20301	MATERIALES Y PRODUCTOS METALICOS	1,600,000.00	1,100,000.00	365,317.86
20302	MATERIALES Y PRODUCTOS MINERALES Y ASFALTICOS	230,000.00	230,000.00	26,288.30
20303	MADERA Y SUS DERIVADOS	416,000.00	416,000.00	194,687.00
20304	MATERIALES Y PRODUCTOS ELECTRICOS, TELEFONICOS DE COMPUTO	965,000.00	1,265,000.00	610,836.31
20305	MATERIALES Y PRODUCTOS DE VIDRIO	165,000.00	165,000.00	8,360.00
20306	MATERIALES Y PRODUCTOS DE PLASTICO	165,000.00	165,000.00	109,640.70
20399	OTROS MATERIALES Y PRODUCTOS DE USO EN CONSTRUCCION	200,000.00	200,000.00	90,454.37
20401	HERRAMIENTAS E INSTRUMENTOS	600,000.00	600,000.00	124,412.00
20402	REPUESTOS Y ACCESORIOS	3,400,000.00	4,400,000.00	2,267,165.19
29901	UTILES, MATERIALES DE OFICINA Y COMPUTO	2,865,000.00	3,865,000.00	3,137,939.55
29902	UTILES, MATERIALES MEDICO, HOSPITALARIO Y DE INVENTARIO	60,000.00	174,290.00	126,732.28
29903	PRODUCTOS DE PAPEL, CARTON E IMPRESOS	9,750,000.00	8,750,000.00	7,608,717.33
29904	TEXTILES Y VESTUARIO	1,500,000.00	1,500,000.00	452,694.75
29905	UTILES Y MATERIALES DE LIMPIEZA	425,000.00	730,974.00	422,710.25
29906	UTILES Y MATERIALES DE RESGUARDO Y SEGURIDAD	100,000.00	100,000.00	45,438.00
29907	UTILES Y MATERIALES DE COCINA Y COMEDOR	945,000.00	945,000.00	319,107.75
29999	OTROS UTILES, MATERIALES Y SUMINISTROS	918,000.00	618,000.00	96,588.49
	<b>MATERIALES Y SUMINISTROS</b>	<b>44,514,000.00</b>	<b>48,227,311.20</b>	<b>37,050,179.63</b>
50102	EQUIPO E TRANSPORTE	33,600,000.00	9,600,000.00	9,207,008.00
50103	EQUIPO DE COMUNICACIÓN	1,600,000.00	1,600,000.00	1,332,725.49
50104	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	1,360,000.00	2,360,000.00	2,286,364.60
50105	EQUIPOS Y PROGRAMAS DE COMPUTO	11,184,000.00	18,684,000.00	18,220,463.14
50106	EQUIPO SANITARIO, DE LABORATORIO E INVESTIG.	340,000.00	340,000.00	0.00

50107	EQUIPO Y MOBILIARIO EDUCACIONAL, DEP. Y RECREATIVO	650,000.00	6,650,000.00	272,218.39
50199	MAQUINARIA Y EQUIPO DIVERSO	1,200,000.00	1,200,000.00	860,644.20
50201	EDIFICIOS	26,000,000.00	47,500,000.00	47,491,928.02
59903	BIENES INTANGIBLES	8,216,000.00	8,216,000.00	8,024,061.21
59999	OTROS BIENES DURADEROS	450,000.00	450,000.00	227,000.00
	<b>CONSTRUCCIONES, ADICIONES Y MEJORAS</b>	<b>84,600,000.00</b>	<b>96,600,000.00</b>	<b>87,922,413.05</b>
60103	TRANSFERENCIAS CORRIENTES A INS. DESCEN	16,345,000.00	16,491,234.00	14,805,599.63
60201	BECAS A FUNCIONARIOS	750,000.00	50,000.00	0.00
60202	BECAS A TERCERAS PERSONAS	0.00	0.00	0.00
60299	OTRAS TRANSFERENCIAS A PERSONAS	0.00	0.00	0.00
60301	PRESTACIONE LEGALES	23,400,000.00	30,400,000.00	23,465,647.80
60399	OTRAS PRESTACIONES A TERCERAS PERSONAS	6,000,000.00	10,232,150.00	8,159,723.26
60601	INDEMNIZACIONES		204,309.80	0.00
	<b>TRANSFERENCIAS CORRIENTES</b>	<b>46,495,000.00</b>	<b>57,377,693.80</b>	<b>46,430,970.69</b>
	<b>TOTALES</b>	<b><u>2,436,406,000.00</u></b>	<b><u>2,474,377,378.00</u></b>	<b><u>2,292,905,814.72</u></b>

**Balance General al 31 de diciembre del 2008**

<b>DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA</b>				
<b>BALANCE GENERAL</b>				
<b>AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2008</b>				
<u>ACTIVOS</u>				
<u>ACTIVO CIRCULANTE</u>				
CAJA Y BANCOS		9,320,796.04		
C U E N T A S P O R COBRAR		1,900.841.54		
TESORERIA NACIONAL CAJA UNICA PROG		21,375,399.68		
FONDO DEUDA EXTERNA CAPTACION EN \$		22,280,000.00		
FONDO CAJA UNICA CAPTACION EN \$ PROG. 806		52,149,125.00		
EXISTENCIAS EN BODEGA		18,225,680.52		
<b>TOTAL ACTIVO CIRCULANTE</b>				<b>125,251,842.78</b>
<u>ACTIVO FIJO</u>				
MAQUINARIA Y EQUIPO		261,482,300.06		
EDIFICIO DE LA DHR		469,223,365.15		
TERRENOS		147,000,000.00		
<b>TOTAL ACTIVO FIJO</b>				<b>877,705,665.21</b>
DEPRECIACION ACUMULADA				-199,384,805.73
<u>OTROS ACTIVOS</u>				
DEPOSITOS POR DERECHO		1,558,310.00		
PROGRAMAS DE COMPUTO ( LICENCIAS )		37,526,231.53		

<b>TOTAL OTROS ACTIVOS</b>			39,084,541.53
<b>TOTAL ACTIVO</b>			<b>842,657,243.79</b>
<b>PASIVO Y ERARIO</b>			
<u>PASIVO CIRCULANTE</u>			
INGRESOS DIFERIDOS POR DONACIONES		33,498,448.28	
OTRAS CUENTAS POR PAGAR		3,387,136.62	
<b>TOTAL PASIVO CIRCULANTE</b>			36,885,584.90
OTROS PASIVOS		16,265,433.31	
<b>TOTAL OTROS PASIVOS</b>			16,265,433.31
<b>TOTAL PASIVO</b>			53,151,018.21
<b>ERARIO</b>		740,534,428.16	
SUPERAVIT ACUMULADO		45,586,388.84	
EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS		3,385,408.58	
<b>TOTAL ERARIO</b>			789,506,225.58
<b>TOTAL PASIVO Y ERARIO</b>			<b>842,657,243.79</b>

#### **b. Creación y fortalecimiento de nuevas unidades organizacionales:**

- Continuando con el proceso de desconcentración y descentralización de las funciones institucionales, se sumaron durante la presente administración dos nuevas Sedes, una en el cantón central de Puntarenas en noviembre del 2007 y la otra en Ciudad Neilly en marzo del 2008. De esta forma, se cuenta ya con seis Sedes Regionales; además de las dos citadas anteriormente, están las Sedes ubicadas en el cantón de Liberia, provincia de Guanacaste; San Isidro del General, en el cantón de Pérez Zeledón; Ciudad Quesada, cabecera del cantón de San Carlos; y la del cantón central de la provincia de Limón.
- Estos equipos de trabajo fueron además fortalecidos con la inclusión de puestos de nivel de apoyo que asumieran las labores que en ese sentido venían realizando las y los profesionales de esas unidades, así como también la reclasificación y revaloración de las clases de puestos ubicadas en esas oficinas y el nombramiento en propiedad de varios de sus funcionarios/as. Adicionalmente, se modificó una de las plazas de las oficinas centrales con el propósito de ajustarla al nivel de responsabilidad que permita llevar a cabo un mayor y mejor seguimiento a la importante labor institucional que se realiza desde esas oficinas regionales.
- Con el fin de dar cumplimiento a una decisión tomada pero no ejecutada por la anterior administración, se procedió con la creación oficial de la **Dirección de Asuntos Laborales**, lo cual implicó la reclasificación de un puesto como *Defensor Especial* para que una funcionaria asumiera esa dirección, la asignación inmediata de un puesto profesional y, además, se tomaron las previsiones presupuestarias necesarias para dotar a esa unidad de mayor personal el próximo año; se le asignó el espacio físico necesario y los equipos y materiales requeridos para su funcionamiento.
- Entró en funciones el **Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura**, como unidad especializada, para cumplir con el compromiso adquirido por el país mediante la ratificación de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, del 11 de noviembre del 2003. Con este propósito, se realizó la respectiva modificación en el Estatuto Autónomo de Organización, se solicitó al Ministerio de Hacienda la incorporación permanente de tres puestos profesionales a partir del presupuesto institucional del 2009 y se llevó a cabo la conformación del equipo de trabajo y la dotación del espacio, equipos y demás requerimientos para que esta unidad iniciara funciones a inicios del presente año.
- Se fortaleció la **Unidad Médica** con la ampliación a tiempo completo del puesto de *Médico*

*Asistente General G-1*, para tener una mayor cobertura de este servicio no sólo enfocado a la atención sino a la prevención de enfermedades comunes y del trabajo, así como el beneficio de ofrecer dicha atención a los familiares cercanos de las y los funcionarios de la institución. También se consideró en esta gestión, el soporte profesional y técnico que el Médico brinda a las direcciones de defensa que requieran de ese apoyo.

- Dentro de esta misma unidad, y concretamente en el área de Salud Ocupacional, se realizaron inspecciones periódicas y sistemáticas en la sede central y en las sedes regionales a fin de determinar aquellos elementos de riesgo de enfermedades o accidentes tanto para las y los funcionarios que laboran en ellas como para las y los habitantes que acuden a nuestras instalaciones. Con base en estos resultados, se presenta un plan de acciones que incluye también la atención de eventuales emergencias.
- Actualmente, se lleva a cabo un programa de capacitación constante con la Brigada de Primera Respuesta de la Defensoría de los Habitantes, en coordinación y con la colaboración del Cuerpo de Bomberos.
- Esta unidad ha colaborado además, con la Comisión Institucional en Materia de Discapacidad (COMINDIS), para que en los trabajos de mejora y remodelación que se llevan a cabo en las instalaciones de las distintas sedes, principalmente en oficinas centrales, se tomen en consideración los aspectos de accesibilidad a las personas con discapacidad.
- Proyecto **“La Defensoría en su Comunidad”**. A principios del año 2008, la Defensoría de los Habitantes gestionó ante la Dirección del Instituto Costarricense Contra las Drogas, la donación de un cabezal y su respectivo tráiler, ambos usados y para reparar; con el propósito de acondicionar dicho vehículo para oficinas móviles y buscar acercar con ello la Defensoría a aquellas comunidades rurales alejadas, en las que, en general, no existe oficina regional de la institución.
- Estos equipos corresponden a decomisos que hace el Estado costarricense -por ser usados en el transporte ilegal de drogas-. Por ello, son vehículos que pasan varios años estacionados hasta que pasan formalmente a ser propiedad del Estado y es en ese momento cuando se pueden trasladar a otras instituciones. Así, la donación del cabezal y el tráiler se hizo efectiva

en enero del 2009, cuando se recibió en las instalaciones centrales de la Defensoría y se está en proceso de diseño y acondicionamiento.

### c. Labor realizada a través de las comisiones de trabajo institucionales:

Dentro de la gestión administrativa, es importante resaltar la labor institucional que se realiza a través de las instancias internas asesoras conformadas por equipos de trabajo multifuncionales con representación de las diversas áreas, tanto sustantivas como de apoyo administrativo. En este sentido, se presenta el trabajo y los logros obtenidos por medio de los siguientes equipos de trabajo: Comisión Institucional en Materia de Discapacidad (COMINDIS); Comisión de Comunicación Informática; Comisión de Control y Gestión de las Tecnologías Informáticas y Comisión de Valores.

### Comisión Institucional en Materia de Discapacidad:

Según 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 respuesta a esa directriz, de conformidad con el Acuerdo N° 870-DH de la Defensoría de los Habitantes, se conformó la comisión institucional, constituida por las Direcciones de Protección Especial, Promoción y Divulgación, la Dirección Administrativa, de Planificación, la Unidad de Salud Ocupacional y el Despacho.

Se ha tenido clara la meta de definir políticas institucionales en materia de discapacidad, lo cual ha orientado la accesibilidad del trabajo a lo interno de Defensoría. En este sentido, se realizó un proceso de diagnóstico de necesidades institucionales en materia de accesibilidad, en distintas dimensiones, enfatizando el acceso al espacio físico, acceso a la información y aspectos de actitud que podrían considerarse un obstáculo para alcanzar dicha accesibilidad.

Se ha participado activamente en la realización de acciones programáticas, dentro de las cuales destacan:



- Capacitación del personal en Lenguaje de Señas Costarricense (LESCO): para el año 2009 se culminará con un primer grupo de funcionarios/as graduados/as hasta el cuarto nivel.
- Disposición de mejoras en el plan de presupuesto que habría que hacer en la infraestructura del edificio, y se han empezado las conversaciones para evidenciar los problemas de acceso en las oficinas regionales.

Como parte de este diagnóstico, se identificó a nivel de barreras de actitud, la falta necesidad de fortalecer la capacitación al personal en materia de discapacidad, por lo que se inició un proceso a lo interno de la institución. En varias sesiones con metodología taller, se brindó capacitación a gran parte del personal (más de un 50%), en el tema de Discapacidad desde la perspectiva de los Derechos Humanos, y el nuevo paradigma de participación y vida independiente. Por medio de este proceso, se buscó el posicionamiento de la Comisión al seno de la institución, así como también sensibilizar y capacitar al personal en la temática. Finalmente, este proceso buscó la identificación, en conjunto con los y las trabajadoras de la Defensoría, de aquellas barreras en el acceso que identificaran en sus distintos lugares de trabajo.

Durante el año 2008 y lo que va del 2009, la COMINDIS ha realizado 18 actividades de organización, 7 actividades de capacitación en las cuales se han visto beneficiadas directamente 236 personas, de las cuales 102 son hombres, 175 mujeres, 191 Funcionarios Públicos y 42 de Sociedad Civil.

### Comisión de Comunicación Informática:

Al ser Internet el medio de difusión masivo por excelencia, la tendencia de las organizaciones es tener su espacio en este medio de comunicación y convertirlo en una herramienta adicional para llegar a las personas. La Defensoría de los Habitantes ha hecho esfuerzos por contar con un espacio virtual acorde con su razón de ser; no obstante, al no contar con el recurso humano adecuado para esas tareas, no se ha logrado consolidar un sitio web que realmente sirva de proyección y difusión de lo que es la Defensoría.

En virtud de lo anterior, se nombra la Comisión de Informática con el objetivo de establecer los mecanismos de comunicación tecnológica, que proyecten la labor institucional, enfocados en un desarrollo adecuado para el sitio web, promoviendo su actualización permanente en términos de mejoramiento, accesibilidad y calidad. Asimismo, es de interés ofrecer una imagen actualizada y dinámica de la institución y de las diferentes dependencias que la integran. Esta Comisión pretende ofrecer un medio de información y de comunicación ágil y actualizada. Con ese propósito, se han llevado a cabo las siguientes labores:

- Se ha realizado una revisión exhaustiva del contenido de la página para depurar la información e incorporar todo aquello, dentro de lo posible, que sea de interés institucional.
- Se ha estado trabajando en la consistencia del diseño de la página para lograr uniformidad en todos sus vínculos.
- Se ha rediseñado la publicación de documentos de la Institución para su mejor accesibilidad.
- Se han incorporado herramientas de control y seguimiento para valorar el tráfico de visitas que puede estar teniendo el sitio.
- Se realizan sesiones de trabajo para determinar qué roles se pueden delegar a otras personas que deseen colaborar con el mantenimiento del sitio.
- Se trabajó intensamente en la actualización del módulo de Red de Transparencia y se delegaron funciones específicas para su constante actualización.
- Se ha hecho el esfuerzo por darle mayor dinamismo a la página, mediante la incorporación de una sección de noticias sobre el quehacer institucional.
- Se incluyeron herramientas de comunicación para sostener un acercamiento con los habitantes, por medio de salas de conversación virtual.
- Se ha estado promoviendo la importancia del sitio como tal, considerando que el mundo actual gira en torno a Internet.
- Se está trabajando en un plan presupuestario para proponer un proyecto de rediseño del servicio web.

### Comisión Institucional de Control y Gestión de las Tecnologías de la Información:

La Defensora de los Habitantes constituyó la “*Comisión Institucional de Control y Gestión de las Tecnologías de la Información*” para que asesore, planifique, coordine, desarrolle, implemente y de seguimiento a todas las medidas necesarias relativas a dar cumplimiento a las Normas Técnicas para la Gestión y el Control de las Tecnologías de Información, las que fueron emitidas por la Contraloría General de la República.

Esta Comisión se ha abocado a realizar un análisis de las condiciones bajo las cuales se encuentra la aplicación de las normas técnicas. Con dicho fin, realizó un análisis preliminar de sus condiciones y elaboró un borrador del plan de acción que deberá ser implementado por fases, las que deben responder a aspectos como niveles de complejidad y urgencia que se deba atender para cumplir con la normativa.

Asimismo, se elaboró una encuesta que busca identificar aspectos centrales del sistema de información institucional, denominado *SOL*, para conocer el criterio de sus usuarios/as con el propósito de ir no sólo trabajando en materia de valoración de riesgos y en tecnologías de la información, sino también para conocer otras perspectivas en torno a su funcionamiento y a la satisfacción de los usuarios/as desde el funcionamiento del sistema de información institucional, de forma que los ajustes que se realicen desde el control y gestión de las tecnologías de la información tomen en cuenta el criterio de las personas que utilizan las tecnologías para su labor diaria, tanto en sede central como en las oficinas centrales.

Se espera en el corto plazo iniciar el proceso de evaluación de las Tecnologías de la Información y diseñar, a partir de sus hallazgos, el Plan de Acción que permita cumplir con lo establecido en el documento emitido por la Contraloría General de la República.

### Comisión Institucional de Valores:

La misión de la Comisión es promover, fortalecer y fomentar la ética, los valores y la transparencia en la gestión institucional, con la visión de incentivar en una cultura organizacional dirigida a la ética, orientada a la excelencia, sustentada en valores; reconocida por su eficiencia, integridad y probidad; que asume la transparencia y la rendición de cuentas como práctica institucional.

La Comisión ha participado en todas las sesiones mensuales que organiza el Sistema Nacional de Comisiones de Valores para todos y todas las coordinadoras de las Comisiones de Valores, además, ha participado y colaborado con la realización de las siguientes actividades:

- 24 julio: Taller Justicia y Dignidad para todas y todos, organizada por la Comisión de Valores del Poder Judicial, experiencia para el quehacer de nuestra institución y aplicación de los valores en las diferentes instituciones que participaron.
- 31 julio: Charla “Valores para crecer”, para los y las funcionarias y funcionarios de la Defensoría, el objetivo de la charla fue motivar el aprendizaje e incorporación de los valores que nos permitan mejorar como personas, en la familia y en el trabajo, facilitando así el trabajo en equipo, mejorando las relaciones interpersonales y propiciar un mejor ambiente laboral.
- 17 setiembre: Sesión de Coordinadores de Valores en la Defensoría, nuestra institución es la anfitriona y coordinadora de dicha actividad.
- 8 y 7 octubre: Congreso Nacional “La Gestión Ética en las Organizaciones”, el objetivo del Congreso es generar un espacio de reflexión y para compartir las experiencias de gestión ética en las organizaciones.
- 24, 25 y 26 de noviembre 2008: Participación de los miembros de la Comisión en el Taller de Inducción, el objetivo es de introducir a los compañeros y compañeras la memoria histórica del movimiento de las Comisiones Nacional de Valores, sobre ética, valores, responsabilidad social y la red de transparencia de la Defensoría de los Habitantes, entre otros temas.
- 15 abril 2009: Charla de Seguridad Humana, impartida por el señor Jorge Delgado del Ministerio de Justicia, en la celebración de la Temporada Mundial para la No Violencia en Costa Rica, en la Defensoría de los Habitantes.

## Dirección de Planificación Institucional

### Una cultura de planificación y rendición de cuentas: los frutos del esfuerzo

#### a) Respuesta pronta y oportuna a los y las habitantes.

El diseño, construcción, desarrollo y consolidación de una institución como la Defensoría de los Habitantes debe ir acorde con las demandas, metas y desafíos que su creación conlleva: convertirse en un faro de esperanza para las personas que día a día ven vulnerados sus derechos por parte de un Estado que, de una u otra forma, se aleja más de la gente.

Este reto requiere de una visión estratégica, lo que exige la planificación del trabajo de forma que su ordenamiento se encuentre en consonancia con la satisfacción de las necesidades de los y las habitantes, de manera que éstas sirvan como principio orientador de la forma como se implementan los procesos de trabajo y se coadyuve en una toma de decisiones que permita la consolidación del accionar y por ende, de las políticas institucionales que posibiliten brindar un servicio acorde con la demanda que se le presenta.

Para lograr avanzar en la dirección mencionada, en Informes anteriores se estableció que el contar con una Dirección de Planificación permitiría 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”*<sup>1</sup>.

Bajo un proceso de planificación, la Defensoría mantiene claro el curso de acción que ha de seguirse, así como los objetivos de trabajo a través de la búsqueda de herramientas y procesos para una planificación institucional eficiente y eficaz, la cual debe reflejarse en la calidad, oportunidad y celeridad de sus intervenciones en sus diversos campos de acción.

La creación y consolidación de una cultura de planificación y rendición de cuentas es básica para disminuir la incertidumbre ya que existe la necesidad de relacionar la mejor manera de escoger y fijar los objetivos de mejora, de forma que las acciones y decisiones institucionales estén orientadas por resultados preconcebidos que se buscan alcanzar.

Dentro de esa perspectiva y como una política institucional, se han tomado decisiones que buscan, a partir de los recursos limitados con que cuenta la Defensoría y con una demanda que refleja las necesidades de los sectores más vulnerabilizados de la sociedad y que es creciente cada día más pretende consolidar una serie de esfuerzos de forma que la asignación presupuestaria se enmarque en una visión de conjunto dentro de una estrategia de mediano y largo plazo que le dé sentido y coherencia al accionar diario.

Para lograr dicho cometido, se ha establecido que las acciones que se realicen deben tener como norte la disminución de los tiempos de respuesta a los y las habitantes, tanto a nivel de asuntos sencillos, como de aquellos que requieren una abordaje más profundo, que por su complejidad puede prolongar los plazos de respuesta que se brindan a las personas que solicitan la intervención de la Defensoría.

<sup>1</sup> Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes. Informe Anual 2003 e Informe Anual 2007

Una retrospectiva permite evidenciar de mejor manera esta situación. Como se desprende del Informe Anual 2004-2005, en el cual se realiza un análisis de la estructura de las investigaciones que se encuentran al 31 de diciembre de 2004, de las 912 investigaciones abiertas en la Defensoría a esa fecha, más de un 70% mostraban más de un año de rezago. Esta situación estaba provocando que los tiempos de respuesta con respecto a las investigaciones tuviesen en promedio más de 2 años para emitir un informe final y, por ende, importantes deficiencias entre lo planteado en el informe final y la pretensión del habitante y la permanencia del hecho violatorio denunciado.

Para revertir esta situación se inició un proceso de análisis semestral del estado de las investigaciones, en procura de establecer metas de gestión que se vincularan con disminuir los períodos de respuesta a los y las habitantes. Primero que nada, se estableció una estrategia en dos fases: atender prioritariamente las investigaciones que se encuentran en trámite e iniciar un análisis más detallado de las que se encuentran en seguimiento, con el fin de identificar qué factores puedan estar incidiendo en la lenta puesta en ejecución de las recomendaciones emitidas por la institución.

Los resultados obtenidos al 31 de diciembre de 2008, muestran un comportamiento muy distinto a los resultados mencionados anteriormente, mientras en el 2004 en total existían 912 investigaciones abiertas, para el 2008 dicha cantidad se duplicaba con 1942 investigaciones. Asimismo, mientras en el 2004 la estructura se conformaba por 55.6% en investigaciones en trámite y un 44.5% en seguimiento; con la puesta en práctica de mejoras en los procesos de trabajo interno, se tiene para el 2008 que la cantidad de investigaciones que se tramitaron es dos veces mayor y su estructura refleja un 77% en trámite y un 23% en seguimiento. Si a lo anterior se agrega que del total de investigaciones en trámite, cerca del 80% tenían menos de un año de abiertas, donde la mayoría de ellas se ubican en un período menor a seis meses, se evidencia que la Defensoría de los Habitantes ha modificado sustancialmente el tiempo de respuesta.

Es importante acotar, que este proceso de mejora del trabajo institucional en la fase de investigación, viene acompañado de una mayor capacidad de respuesta ante las diversas Solicitudes de Intervención que se reciben. Del 100% de Solicitudes de Intervención (17539) el 75% se resuelve en menos de seis meses, y del 25% que se convierten en investigaciones (trámite que evidencia la vulneración de un derecho que requiere un abordaje especializado y que en la mayoría de los casos trata acerca de asuntos de mayor complejidad y de un abordaje más profundo), cerca del

80% se resuelve en un período mucho menor comparado con la situación que se tenía al 31 de diciembre de 2004.

Esta notable baja en los tiempos de respuesta no ha implicado una disminución en la calidad de las intervenciones institucionales, ni tampoco se ha arriesgado eficiencia en las intervenciones por acortar plazos. Los resultados obtenidos han sido posibles gracias a un proceso de planificación y coordinación con las diferentes áreas defensa y a un respaldo institucional en el logro de una meta concreta. De no haberse establecido un plan de acción en este sentido, la acumulación de investigaciones hubiese incrementado la mora de investigaciones a niveles superiores a los mostrados al 31 de diciembre de 2004.

Otro aspecto digno de resaltar dentro de este proceso, es la relación entre investigaciones en trámite versus investigaciones en seguimiento, esta situación lo que muestra es un aumento en la eficacia de las intervenciones de la Defensoría, por cuanto no sólo se están disminuyendo los plazos para rendir informes finales de las investigaciones, sino que también los períodos de cumplimiento de recomendaciones se están acortando, lo que se evidencia con que sólo un 23% del total de las investigaciones se encuentran en fase de recomendación, y un análisis de ellas demuestra que se trata de temas que fundamentalmente responden a una nueva fase denominada monitoreo y acompañamiento, la cual se encuentra en proceso de elaboración como una forma de visualizar procesos de cumplimiento de mejoras que requieren de un tiempo promedio de solución mayores a dos años.

Este logro institucional se obtiene debido a que un eje de trabajo que ha orientado la presente gestión, ha sido la formulación y puesta en práctica de mejoras en la labor institucional a partir de la identificación de factores críticos de éxito. Esto ha permitido ubicar, en una perspectiva más amplia, aquellos aspectos que se han considerado de vital importancia para un mejor servicio de protección, defensa y educación de los derechos e intereses de los habitantes.

#### **b) Control interno y creación de condiciones dentro de la cultura institucional.**

En otro orden de ideas, las evaluaciones del trabajo institucional, siempre y cuando se realicen con una visión propositiva, permiten mejorar de forma constante el trabajo diario. Se convierten en fuente de retroalimentación y en parámetro de mejora continua.

Bajo esa perspectiva, y con base en lo establecido en la Ley General de Control Interno, en enero del 2009, se realizó un Taller de Control Interno y Rendición de Cuentas, con el fin de actualizar y organizar las propuestas de acción que debe seguir la Defensoría de los Habitantes con respecto al Control Interno. Se llevó a cabo un taller participativo, teniendo como tema principal las herramientas de control interno y evaluación del desempeño y el accionar según la normativa sobre el tema.

Este esfuerzo, que se está sistematizando, se convertirá en la forma más efectiva de fortalecer la rendición de cuentas a lo interno como un mecanismo que ayuda, no sólo a cumplir con lo establecido en la ley, sino como una forma de retroalimentar el proceso de planificación institucional. Junto con los resultados obtenidos del análisis interno, también se busca estar en constante contacto con el criterio de las y los usuarios de los servicios que se prestan, como la forma más próxima para saber el resultado de la gestión.

De esta forma se pretende generar una simbiosis (externa e interna), de tipo estratégico que orienta el accionar institucional hacia intervenciones más ágiles, oportunas y eficaces.

Entendiéndose la cultura de rendición de cuentas como una herramienta de mejoramiento continuo, se sientan las bases necesarias para que una institución de control, como lo es la Defensoría de los Habitantes, mantenga parámetros de control que le permita orientar el trabajo institucional hacia la satisfacción plena de quienes acuden a solicitar nuestros servicios, y como una forma de instruir con el ejemplo a las demás instituciones del sector público.

Este trabajo constituyó un paso importante dentro del proceso que se ha venido promoviendo a lo interno de la institución. Este proceso, que tiene como fin último el fortalecimiento institucional mediante la formulación e implementación de políticas, dirigidas a atacar debilidades del quehacer de la Defensoría, ha estado integrado por una considerable cantidad de etapas que, entre otras, incluyen aportes de comisiones internas, diagnósticos elaborados por la Dirección de Planificación Institucional y por agentes externos, evaluaciones preliminares y encuestas a funcionarios y funcionarias.

En este sentido, el taller realizado no fue un hecho aislado, sino que se constituyó en una etapa de organización institucional, con la culminación de un proceso de diagnóstico, planificación estratégica y fortalecimiento de la Defensoría, iniciado en el año 2003.

El taller de Control Interno resultó sin duda de gran éxito y utilidad; puede afirmarse que aún y cuando se disponía de un ambicioso programa de trabajo para el desarrollo del objetivo planteado en esos 5 días, fue posible lograr los resultados esperados en su totalidad. Esto ha podido ser duplicado en las diferentes Direcciones de la institución.

El método de trabajo utilizado que involucró, por un lado, la preparación con antelación de material relevante, la elaboración participativa de una nueva metodología de la problemática institucional, sirvió de base para el desarrollo de una presentación adaptada a las necesidades de la Defensoría y permitió lograr el desarrollo de una propuesta de planificación estratégica, según se esperaba.

Este taller, ha sido retroalimentado por las diferentes autoevaluaciones que se han aplicado a lo interno de la Defensoría, con el fin de identificar oportunidades de mejora en la labor diaria. Las experiencias adquiridas en las autoevaluaciones han permitido visualizar particularidades propias de la especificidad institucional, lo que ha contribuido a alcanzar estándares mínimos de control interno. Esta herramienta permite crear las condiciones de una correcta rendición de cuentas dentro de un enfoque de responsabilidad individual e institucional de las tareas que se desarrollan.

El establecimiento de un Sistema de Control Interno ha posibilitado el crear condiciones para contar con un Ambiente de Control, que ha permitido establecer una serie de principios y valores institucionales<sup>2</sup> convirtiéndose en una guía del accionar individual e institucional.

Con base en lo anterior, se han construido las bases para desarrollar estrategias de desarrollo y gestión del recurso humano, evidenciando en el interés de procurar la estabilidad de las y los funcionarios. 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.

Dentro de la construcción del Sistema de Control Interno, un segundo componente que ha venido ocupando un importante esfuerzo institucional es la construcción del Sistema Específico de Valoración de Riesgos Institucionales, por cuanto, con su puesta en ejecución, se pueden generar alertas tempranas en

<sup>2</sup> En ese sentido es importante resaltar el esfuerzo que ha venido desarrollando la Comisión Institucional de Valores de la Defensoría de los Habitantes que ha coadyuvado con su gestión en este esfuerzo.

torno a la probable desviación de los objetivos y metas trazadas en los procesos de planificación y en el seguimiento de las estrategias establecidas. Se procura, a partir de esta herramienta, así como mediante diversas estrategias de abordaje, elaborar mecanismos de evaluación tanto de los planes operativos y estratégicos, como de las políticas y lineamientos Institucionales señalados en la metodología de planificación que sirve de base para su construcción.

Como se mencionó en el Informe Anual del 2007: “La valuación se materializa mediante Indicadores 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”.

Lo anterior ha sido posible por cuanto la institución cuenta con una Política Institucional de Riesgos, la cual se ha convertido en la base para la elaboración del Sistema Específico de Valoración de Riesgos, aspecto clave de la rendición de cuentas, la eficiencia y la eficacia, en el desempeño de las tareas institucionales.

### **c) Rompiendo mitos: un plan de trabajo oficialmente aprobado y puesto en marcha.**

Una de las deficiencias en cualquier organización es no contar con planes de trabajo debidamente aprobados y que se encuentren vinculados dentro del quehacer institucional.

Durante el 2008 se continuó el esfuerzo institucional articulado para incorporar la planificación operativa como eje orientador de la labor diaria que se realiza. Esto ha favorecido el desarrollo de crear sinergias y descubrir puntos de encuentro entre diferentes áreas de trabajo, lo que ha permitido el abordaje interdisciplinario e interáreas en la defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes del país. Es importante acotar que la articulación en un mismo documento del plan de trabajo anual de la institución, garantiza la unicidad de las acciones y actividades que la institución ha realizado desde su creación.

La construcción de un plan de trabajo anual, el cual se encuentra vinculado a un plan estratégico, ha pasado

de una mera formalidad a un esfuerzo conjunto, que busca congeniar la demanda de derechos con la oferta de la Defensoría de acuerdo con las capacidades instaladas en esa defensa.

Se busca, con la consolidación de esta herramienta, avanzar dentro de la estrategia de darle cada día mayor énfasis a aspectos estructurales relativos a las vulneraciones de derechos como una forma de iniciar un proceso que venga a fortalecer la presencia institucional en vulneraciones con impactos estructurales en la población nacional, lo cual vendría a redundar en una mejor atención a las diversas necesidades individuales de los y las habitantes.

Este proceso de consolidación de planes de trabajo articulado le permite a la institución optimizar sus esfuerzos y, en mediano plazo e incorporar otras estrategias de trabajo que favorezcan la integralidad de los procesos y de los enfoques.

### **d) Vinculación de la planificación con la ejecución presupuestaria.**

Dentro del proceso de ordenamiento de la labor institucional y de la articulación de esfuerzos para un mejor uso de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta, se está realizando un esfuerzo por mejorar cada vez más la vinculación entre lo planificado y lo presupuestado.

Tal y como se ha venido mostrando en las evaluaciones entregadas al Ministerio de Hacienda, la propuesta metodológica por ellos impulsada ha permitido ir creando las condiciones para que se implemente una propuesta que permita vincular el presupuesto de la Defensoría con objetivos de mejora y metas de gestión previamente establecidos, de forma que el presupuesto sea, sea cada vez más, expresión de esa programación.

Adicionalmente, la elaboración de los planes de trabajo se encuentra alineada con la programación bajo la metodología de dicho Ministerio y con la elaboración del presupuesto, lo cual ha permitido disminuir inconsistencias, de modo que la institución como un todo se articule en torno a un proceso de planificación institucional que posee un eje central de acción, con prioridades institucionales bien definidas e identificadas. Se busca alcanzar mediante objetivos estratégicos claramente diseñados y que se encuentran respaldados por metas e indicadores de gestión respaldados por un diseño presupuestario que responde a la articulación programática preestablecida.

El proceso de vinculación planificación-presupuesto

ha requerido de un esfuerzo conjunto para maximizar los recursos escasos con las necesidades (casi) ilimitadas de las personas que acuden a la institución en busca de ayuda, este paso permite optimizar los esfuerzos institucionales en la protección y defensa de los derechos de los y las habitantes y a la vez, permite avanzar hacia una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía en torno a los resultados obtenidos en la gestión institucional. El proceso no se encuentra ausente de vicisitudes, pero cualquier paso que se dé en la dirección correcta, permitirá contar con una institución no solo comprometida con la defensa de los derechos e intereses de los habitantes, sino que vuelve sus ojos a lo interno para mejorar sus métodos de trabajo en aras de brindar un servicio de calidad.

**e) De la planificación como un acto a un hábito: Una construcción que busca mejorar el accionar institucional.**

La consolidación de una cultura de planificación y rendición de cuentas, ha permitido que la institución haya estado inmersa en un período prolífico en análisis de la realidad institucional que le ha permitido no solo identi-

ficar las posibilidades de mejora sino también delinear las grandes líneas de acción que han estado guiando el trabajo de la Defensoría.

Como se ha señalado, los procesos tendientes a mejorar el accionar diario y estratégico que se han emprendido, 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. El camino ha sido largo y a veces lleno de dificultades, pero al volver la vista atrás se tiene la convicción de que esas vicisitudes lo que han hecho es confirmar que el destino y la ruta emprendida son los correctos. En este recorrido las lecciones aprendidas están permitiendo descubrir no solo las potencialidades institucionales, sino el compromiso que tiene para con ella todas las personas que día a día procuran con su mística y compromiso, convertirla en un faro tanto para el adecuado desempeño del Estado como en una luz de esperanza para los y las habitantes a los cuales se debe la Defensoría de los Habitantes de la República.

## Estadísticas 2008: La Defensoría en cifras

La protección de los derechos e intereses de los y las habitantes, conforme con el mandato institucional, se realiza mediante la tramitación de Solicitudes de Intervención<sup>1</sup> (SI) que se le plantean a la institución a lo largo del año. Para satisfacer las demandas interpuestas, la Defensoría atiende, mediante diferentes y variadas Formas de Intervención<sup>2</sup> las solicitudes que le son planteadas. De esta manera, toda solicitud presentada por un o una habitante, sin importar el trámite que para ello requiera, lleva consigo una intervención institucional en procura de satisfacer la pretensión planteada.

La alta demanda de los servicios institucionales se refleja en el registro de cada una de las SI. Este registro sirve como fuente de información primaria, tanto de la gestión institucional como de la afectación de los derechos humanos en el país. Dicho estado se aprecia con exactitud en el acápite Defensoría en Cifras el cual pretende ser una fuente de información para distintos usuarios/as que han manifestado, con el paso del tiempo, la importancia de contar con datos en este campo.

En términos generales los datos, se dividen en dos grandes segmentos: los que tienen que ver con la

<sup>1</sup> La Solicitud de Intervención (SI) puede corresponder 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.

<sup>2</sup> Las Formas de Intervención (FI) responde a diversas estrategias de atención que realiza la Defensoría a las quejas, denuncias o reclamos que le son presentadas. Las FI se pueden clasificar, entre otras, en Investigaciones por Denuncia, Investigaciones de Oficio, Gestiones Sumarias de Defensa, Orientación y Asesoría al(la) Habitante, Audiencias Públicas, Acompañamiento y Mediaciones, etc.

recepción y registro y atención de las SI, en el nivel de sede central como de oficinas regionales y su composición por entidades y derechos vulnerados; y las relacionadas con las intervenciones que la Defensoría ha realizado y que se centran fundamentalmente en las investigaciones abiertas y cerradas de las diferentes direcciones de defensa así como su composición por derecho humano vulnerado.

La presentación de los resultados obtenidos en el 2008 se centra, fundamentalmente, en realizar una descripción de los principales hallazgos encontrados sin entrar a realizar valoraciones sustantivas sobre el estado de los derechos humanos en el país, por cuanto las mismas se encuentran a lo largo del capítulo 1 y 2 del presente informe. Se busca mostrar fundamentalmente describir cómo se comportó en el 2008, a partir de los datos recabados durante ese período, la casuística.

Las Solicitudes de Intervención del 2008 mostraron un crecimiento cercano al 22% con respecto al 2007. Del total de SI cerca de un 40% se vinculan a temas que tienen que ver con el sector privado y un 60 % se relacionan con situaciones que los y las habitantes consideran que vulneran sus derechos por parte de las entidades del sector público. Es necesario acotar que el hecho de que un 40% de las SI correspondan a asuntos del sector privado no implica que la institución no las atienda. Como se aprecia en el cuadro siguiente, dentro del conjunto de Formas de Intervención, la denominada Orientación y Asesoría al Habitante, muestra como a pesar de ser temas que no son de resorte institucional, la persona que requiere de los servicios institucionales siempre sale con una respuesta, independientemente de su solicitud. Este hecho evidencia que aquellas SI que no son competencia de la institución, la Defensoría



las atiende asesorando y orientando a las personas sobre cuáles deben ser las gestiones que debe realizar para que su pretensión pueda ser satisfecha donde corresponda.

Cuadro 1 Estructura de las Formas de Intervención generadas a partir de las SI 2008		
CATEGORÍA	CANTIDAD	%
<b>SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN RECIBIDAS</b>	17539	100
Relacionadas Sector Privado	6877	39,2
Relacionadas Sector Público	10662	60,8
<b>FORMAS DE INTERVENCIÓN</b>	17539	100
Orientación y Asesoría al Habitante	6744	38,5
Atendidas y resueltas desde el proceso de admisión	6450	36,8
Investigaciones abiertas	2766	15,8
Gestión Sumaria de Defensa	906	5,2
Atención Inmediata	506	2,9
Hostigamiento Sexual	109	0,6
Mediación	58	0,3

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

Del cuadro anterior se desprende que, de las diferentes Formas de Intervención que realiza la Defensoría, cerca del 60% de los asuntos puestos en conocimiento de la institución y que están vinculados a vulneraciones de derechos por parte del sector público son atendidas y resueltas en el proceso de admisión.<sup>3</sup>

El adecuado abordaje de los asuntos permite que se cuente con un alto nivel de resolución de casos. Esto se evidencia de mejor manera al excluir de los datos lo relacionado con el sector privado, lo que permite afirmar que cerca de un 75% de los asuntos atendidos, competencia de la institución, son resueltos, en promedio, en un plazo de dos meses. Por otra parte, los asuntos trasladados a investigación, los cuales por su complejidad, impacto y derecho humano vulnerado requieren de un abordaje más integral y profundo, representan un 25% de las Formas de Intervención

<sup>3</sup> Corresponde a la primera etapa del macroproceso de defensa en el cual la Defensoría de los Habitantes recibe las Solicitudes de Intervención ya sea de forma verbal, escrita (carta, fax o vía correo electrónico) o telefónica, y procede a registrar, numerar, valorar y dictaminar su admisibilidad o inadmisibilidad; así como gestiones sumarias de defensa, atenciones inmediatas y asesoría u orientación al habitante.. En el caso de que el asunto

que llevó a cabo la Defensoría en el año 2008.

De acuerdo con los datos analizados, se pone de manifiesto que, privilegiar la informalidad y sumariedad de las intervenciones institucionales, permite que las pretensiones de los y las habitantes, aproximadamente en tres cuartas partes de las solicitudes de intervención obtengan una respuesta en el corto plazo,. Este hecho, explica, en parte, el por qué el alto nivel de credibilidad del que goza la Defensoría dentro del entramado de las instituciones del Sector Público.

Este alto nivel de respuesta ha permitido mejorar el accionar institucional al brindar un servicio ágil, oportuno y efectivo en el campo de la protección de los derechos humanos, lo que le ha permitido optimizar el ejercicio de la defensa de las personas que acuden a la institución cuando sienten que sus derechos son vulnerados.

Como se puede observar, en el 2008 la Defensoría de los Habitantes recibió 17539 solicitudes para que interviniera en diversos asuntos. De ese total, un 53% (9301) se recibieron en la sede central. Las oficinas regionales atendieron un 47% (8238) de las solicitudes. De ellas, la Oficina Regional Chorotega atendió 2494 seguida de la Oficina Regional Brunca con 1679 y la Oficina de la Región Huetar Norte con 1550. Es importante acotar que las Oficinas Regionales cuando tratan asuntos que requieren una intervención más profunda ante un asunto solicitado lo trasladan a la sede central para que sea el área temática, la que lo aborde y resuelva.

Del total de Solicitudes de Intervención recibidas, y que son de intervención institucional, alrededor de un 15% se relacionó con la gestión de los gobiernos locales. Del análisis por entidades queda claro que las Municipalidades son las que presentan mayor cantidad de quejas lo que muestra un alto malestar con la prestación de los servicios que brindan. Este comportamiento es reiterativo con respecto a los informes de años anteriores lo cual muestra la necesidad de que, en materia de gobiernos locales y su relación con las comunidades y sus habitantes, se establezcan espacios de mayor acercamiento entre ambas partes con el propósito de que los servicios prestados por estas corporaciones respondan de mejor manera en la solución de las necesidades de las personas que habitan dichas circunscripciones.

En esa misma línea de argumentación, la segunda entidad más denunciada es la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) lo cual hace que se generen dudas acerca de la forma en cómo opera y cómo son percibidos los servicios que presta por las personas

que acuden a ella. Los señalamientos de la Defensoría deben asumirse como oportunidades de mejora en la prestación de un servicio de capital importancia para todas las personas que acuden a ella.

Otra entidad que muestra altos niveles de insatisfacción, de acuerdo con los datos institucionales, es el Ministerio de Educación Pública (MEP). Esto evidencia que vulneraciones relativas al derecho a la educación, que implican directamente al MEP (10% del total de entidades denunciadas), muestran que el acceso, permanencia y calidad son aspectos de vital importancia que se deben resolver para que la educación primaria y secundaria pública se convierta en ese gran eje dinamizador de una sociedad de oportunidades como lo ha sido a lo largo de gran parte de nuestra historia republicana y que, dentro de la sociedad del conocimiento que se vive en el siglo XXI, debe ser un aspecto estratégico para el desarrollo del país en su conjunto.

En el nivel de sectores<sup>4</sup>, el sector salud es el que presenta mayor número de solicitudes de intervención con cerca de un 22% con respecto al total de entidades. Si se realiza una comparación del comportamiento de este grupo, la mayor carga relativa se encuentra vinculada a la CCSS como entidad por lo que, como se mencionó, mejoras en la gestión de esta institución vendrá a representar mejoras en el derecho a la salud de los y las habitantes.

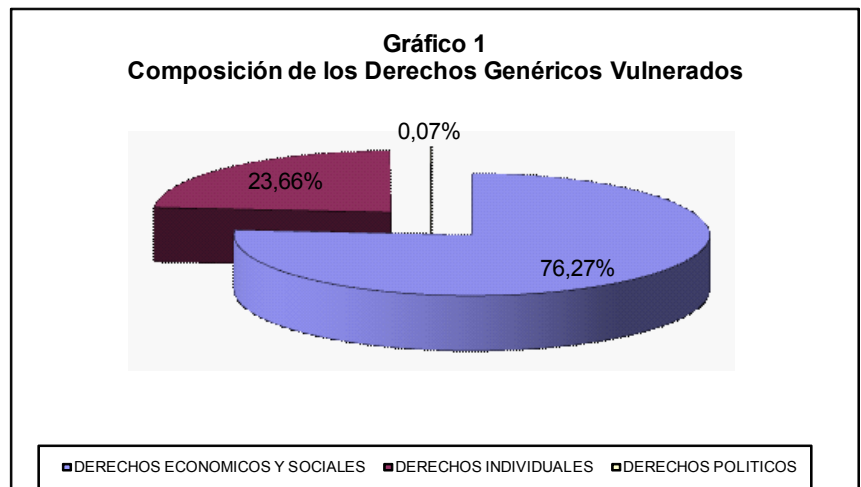
Tal como se mostró en el cuadro anterior, del total de Solicitudes de Intervención atendidas en el 2008, sólo un 25% se convirtieron en investigaciones<sup>5</sup>. Las investigaciones en su mayoría correspondieron con denuncias que ameritaron un abordaje más profundo en relación con el hecho denunciado. Asimismo la Defensoría, por cuenta propia, inició investigaciones de oficio sobre hechos o situaciones que, a pesar de no contar con una denuncia concreta, a criterio institucional se debía investigar de forma detallada por su vinculación con los derechos de los y las habitantes.

Para efectos de categorización, las investigaciones

<sup>4</sup> Para efectos de sectores se establecen las instituciones que están involucradas en la prestación de un servicio esencial, para este caso es la composición de las entidades quienes definen el sector.

<sup>5</sup> Es aquella Forma de Intervención que significa un proceso de estudio, recopilación de pruebas e informes, que tiene como fin el esclarecimiento del asunto planteado por la o el habitante, el cual es asignado a un Área de Defensa y cuya resolución se plasma en un informe final.

abiertas se agrupan en tres grupos de derechos humanos<sup>6</sup>: Económicos y Sociales, Individuales y Políticos. La más vulnerada corresponde a los derechos económicos y sociales, que representan más de tres cuartas partes del total de las investigaciones abiertas en el 2008, mientras los relacionados con derechos individuales representan un poco menos de una cuarta parte del total. En el nivel de derechos políticos sólo se iniciaron dos investigaciones relativas a este tema, lo que muestra que en este campo la vulnerabilidad es menor en comparación con el total para el 2008.

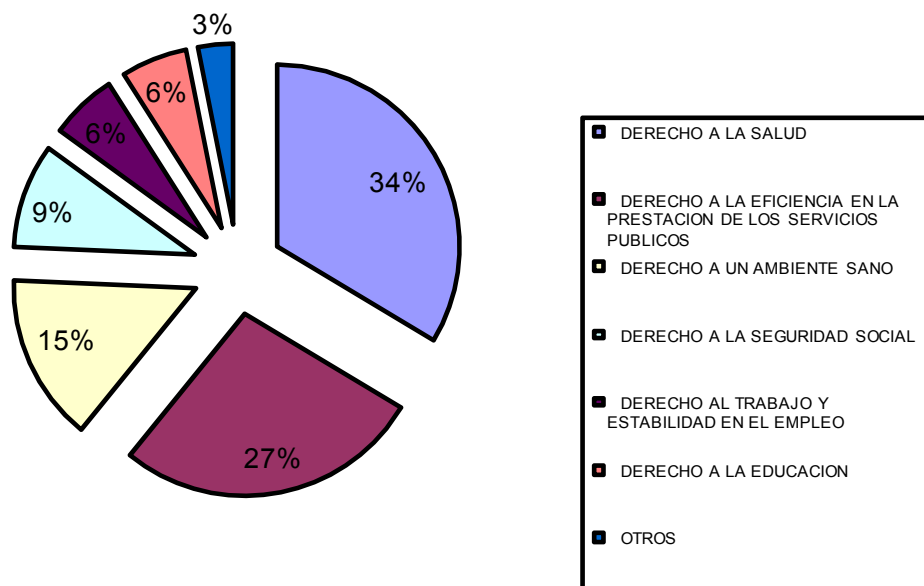


Los derechos económicos y sociales buscan garantizar un nivel adecuado de vida para las personas de forma que su dignidad humana sea respetada a través de una serie de derechos que van desde la alimentación, la salud, la vivienda, el trabajo, la educación y el agua, hasta otros como el derecho a un ambiente sano o a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. Los mismos conforman un andamiaje indivisible e interdependiente con lo cual colocan a la persona en el centro del quehacer social y estatal, dignificándole como sujeto activo dentro del modelo de desarrollo.

La composición de los derechos económicos y sociales evidencia que el derecho más vulnerado dentro de este grupo es el relacionado con el derecho a la salud, el cual representa el 34% del total. El segundo derecho más vulnerado se asocia con la prestación de los servicios públicos por parte de los entes y órganos del Estado con un 27% y en tercer lugar se ubica el derecho a un ambiente sano con un 15%. Si se agrupan estos tres derechos específicos pasan a representar el 75.7% dentro de los derechos

<sup>6</sup> Estos derechos se denominan genéricos e internamente se subdividen en otras categorías de derechos específicos los cuales a la vez se categoriza por hechos violatorios.

**Gráfico 2**  
**Composición principales derechos económicos y sociales vulnerados**



económicos y sociales. Si su comparación se realiza con respecto al conjunto de las denuncias abarcan el 57.7 del total de las investigaciones abiertas.

Si este resultado se compara con los obtenidos a partir de los datos de las entidades, donde los gobiernos locales y la CCSS aparecen como los dos más denunciados, guardan consistencia a nivel de investigaciones; si a la vez se agrupa gobiernos locales con el sector salud se logra visualizar que gran parte del esfuerzo de las investigaciones se concentran en dos sectores: Municipalidades y Sector Salud, esta situación marca un punto de referencia importante por cuanto si se logra mejorar los servicios en estas entidades, la satisfacción de los y las habitantes por el servicio recibido permitirá mejorar el cumplimiento del Estado costarricense dentro de estos derechos en particular. Los demás derechos agrupados<sup>7</sup> representan cerca de una cuarta parte del total de los derechos económicos y sociales

El segundo grupo de derechos que presenta mayor cantidad de investigaciones se asocia con los Derechos Individuales. Como se desprende del **Gráfico 3** estos derechos representan cerca de un 25% de las investigaciones abiertas y corresponden a

<sup>7</sup> En la categoría se otros se ubican: Derecho a una vivienda digna con un 2.3%, Derecho a la propiedad con un 0.6% y Derecho a los beneficios de la cultura con un 0.2%.

vulneraciones vinculadas con los derechos individuales, cuya estructura se refleja en el siguiente gráfico.

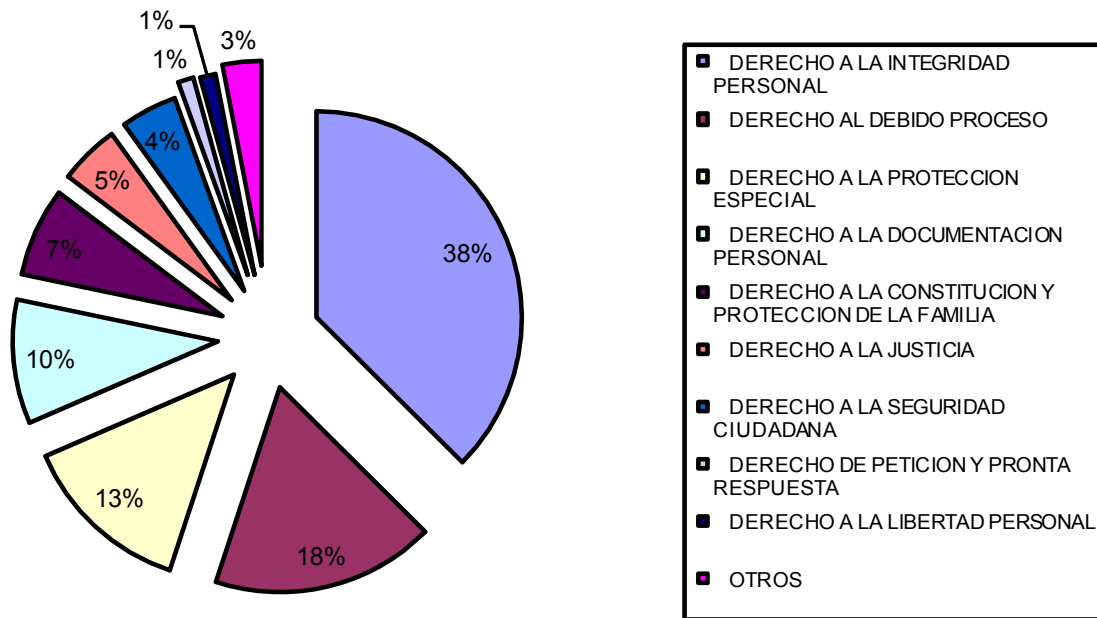
De las investigaciones relacionadas con los Derechos Individuales que fueron iniciadas durante el 2008, el 38% se asocia con el derecho a la Integridad Personal, tomando como referencia el total de las investigaciones abiertas.

El segundo derecho más vulnerado dentro de esta categoría se encuentra el Derecho al Debido Proceso con un 18% y luego el Derecho a la Protección Especial con un 13%

En conjunto, estos tres derechos representan cerca del 70% de los derechos vulnerados dentro de los Derechos Individuales. A nivel del total de investigaciones abiertas para el período en cuestión constituyen menos del 20% de los derechos violados.

Una recapitulación del comportamiento de los derechos vulnerados, evidencia que los Derechos Económicos y Sociales muestran mayores grados de incumplimiento por parte del sector público y, entre ellos, los que tienen que ver con: el Derecho a la Salud, el Derecho a un Ambiente Sano y el Derecho a la Eficiencia en la prestación de los Servicios Públicos, lo cual guarda una correlación positiva con el comportamiento de las Solicitudes Intervención por entidad denunciada tal y

Gráfico 3  
Composición principales derechos individuales vulnerados



como se ilustró anteriormente.

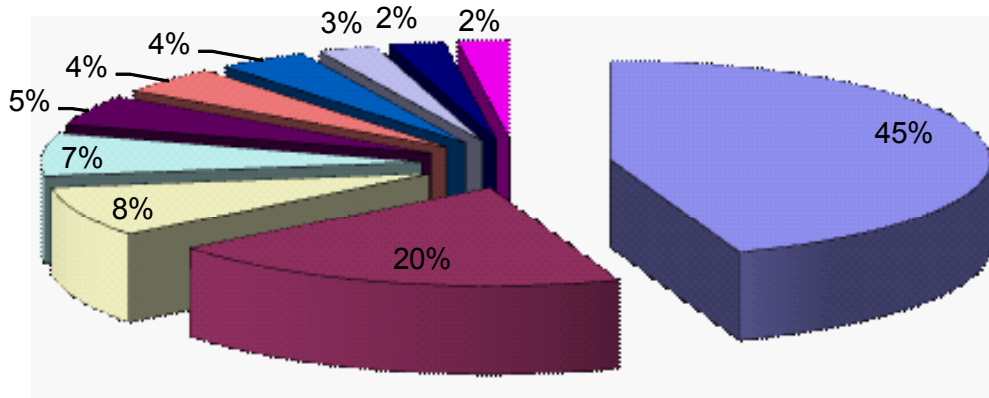
Con el fin de conocer, con mayor detalle en qué consisten estas vulneraciones de derechos, es importante identificar, a nivel de hecho violatorio<sup>8</sup>, la forma concreta en cómo se materializan las violaciones objeto de investigación y su composición.

Una mejor perspectiva se aprecia en el **Gráfico 4** que muestra la composición de los diez hechos violatorios más vulnerados dentro del conjunto de hechos violatorios, los cuales contienen al menos diez denuncias que representan el 72% del total de hechos violatorios. Estos constituyen el 50% de todo el conjunto de hechos denunciados, siendo el más significativo el hecho violatorio denominado: **“Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud”**, duplicando en denuncias al segundo hecho, **“Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos”**.

De los datos mostrados, los derechos asociados a la salud y con una prestación eficiente de los servicios por parte del sector público en los diferentes campos de su acción son los que muestran mayores niveles de vulneración en el país. Esta situación plantea la necesidad de revisar el accionar y la gestión de las entidades denunciadas, así como si estas vulneraciones corresponden a problemas estructurales o a condiciones coyunturales, por cuanto teniendo claridad de estos aspectos el abordaje en la solución de la problemática podría requerir medidas profundas o simples ajustes en los procesos de gestión que llevan a la prestación de un servicio en particular.

<sup>8</sup> Consiste en la acción u omisión del sector público que violenta un derecho humano.

**Gráfico 4**  
**Composición de principales hechos violatorios con diez o mas denuncias**



- Denegación, deficiencia o maltrato en la prestación del servicio de salud.
- Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos
- Atraso de pagos por indemnizaciones de seguro
- Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias
- No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades
- Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales
- Contaminación atmosférica por sonido
- Atraso o disconformidad en el pago de pensiones
- Restringir o impedir el acceso a la seguridad social
- Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal

**Defensoría de los Habitantes en cifras**

**CUADRO 2**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN RECIBIDAS POR PROVINCIA Y MES**  
**2008**

Provincia	Enero	Feb.	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Set.	Oct.	Nov.	Dic.	Total Provincia
Alajuela	200	233	167	274	194	237	263	199	247	235	197	114	<b>2560</b>
Cartago	53	66	54	64	46	44	37	41	37	45	23	24	<b>534</b>
Guanacaste	176	246	179	196	147	274	260	219	204	244	237	170	<b>2552</b>
Heredia	59	61	56	78	60	42	57	45	51	64	40	17	<b>630</b>
Limón	81	121	48	60	179	108	114	76	83	108	82	45	<b>1105</b>
Puntarenas	135	134	112	123	129	200	256	149	204	209	200	113	<b>1964</b>
San José	380	482	314	404	416	358	378	349	411	410	337	179	<b>4418</b>
N.D	271	244	185	302	286	285	411	366	450	411	340	225	<b>3776</b>
<b>Total Mes</b>	<b>1355</b>	<b>1587</b>	<b>1115</b>	<b>1501</b>	<b>1457</b>	<b>1548</b>	<b>1776</b>	<b>1444</b>	<b>1687</b>	<b>1726</b>	<b>1456</b>	<b>887</b>	<b>17539</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

**CUADRO 3**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN**  
**POR RECEPCIÓN**  
**2001-2008**

SEDE	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Central	16.478	21.643	19.273	15.996	14.881	11.595	8.554	9301
Chorotega	0	753	2.144	2.644	3.016	2.385	1.989	2494
Brunca	0	0	27	2.878	3.040	2.614	1.702	1679
Huetar Norte	0	628	1.044	2.137	2.054	1.787	1.205	1550
Huetar Atlántica	0	0	1.591	2.157	1.910	1.553	910	784
Pacífico Central	0	0	0	0	0	0	37	1383
Región Sur-Sur	0	0	0	0	0	0	0	348
<b>TOTAL</b>	<b>16.478</b>	<b>23.024</b>	<b>24.079</b>	<b>25.812</b>	<b>24.901</b>	<b>19.934</b>	<b>14.397</b>	<b>17.539</b>

**Nota:** La región Brunca comprende, para estos efectos, los cantones de Pérez Zeledón, Buenos Aires y Osa. La Región Sur-Sur comprende los cantones de Coto Brus, Golfito y Corredores.

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

**CUADRO 4**  
**RECEPCIÓN DE SOLICITUD DE INTERVENCIÓN**  
**POR MODALIDAD RECEPCIÓN Y SEDE DE RECEPCION**

MODALIDAD	OFICINA REGIONAL						Sede Central	Total Modalidad
	Sur-Sur	Chorotega	Huetar Atlántica	Brunca	Pacífico Central	Huetar Norte		
Carta	8	28	13	4	61	19	753	<b>886</b>
Fax	9	25	3	9	28	11	245	<b>330</b>
Giras	3	1	0	0	5	2	28	<b>39</b>
Internet	0	3	2	0	5	1	755	<b>766</b>
Personal	179	1590	543	1100	928	992	2381	<b>7713</b>
Teléfono	90	831	195	72	296	510	2913	<b>4907</b>
No ubicado	59	16	28	494	60	15	2226	<b>2898</b>
<b>Total Sede/Oficina</b>	<b>348</b>	<b>2494</b>	<b>784</b>	<b>1679</b>	<b>1383</b>	<b>1550</b>	<b>9301</b>	<b>17539</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

**CUADRO 5**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR GÉNERO Y**  
**POR SEDE DE RECEPCIÓN**

Lugar Recepción	Sexo				Total
	Femenino	%	Masculino	%	
Regional Sur-Sur	188	54,02	160	45,98	<b>348</b>
Regional Chorotega	1413	56,66	1081	43,34	<b>2494</b>
Regional Huetar Atlántica	393	50,13	391	49,87	<b>784</b>
Regional Brunca	973	57,95	706	42,05	<b>1679</b>
Regional Pacífico Central	635	45,91	748	54,09	<b>1383</b>
Regional Huetar Norte	825	53,23	725	46,77	<b>1550</b>
Sede Central	3430	36,88	5871	63,12	<b>9301</b>
<b>Total por sexo</b>	<b>7857</b>	<b>44,80</b>	<b>9682</b>	<b>55,20</b>	<b>17539</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

**CUADRO 6**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR SECTOR DENUNCIANTE Y**  
**POR SEDE DE RECEPCIÓN**

Lugar de Recepción	Sector Denunciante				Total
	Privado	%	Público	%	
Regional Sur-Sur	54	15,52	294	84,48	348
Regional Chorotega	684	27,43	1810	72,57	2494
Regional Huetar Atlántica	665	84,82	119	15,18	784
Regional Brunca	237	14,12	1442	85,88	1679
Regional Pacífico Central	471	34,06	912	65,94	1383
Regional Huetar Norte	362	23,35	1188	76,65	1550
Sede Central	4404	47,35	4897	52,65	9301
<b>Total Sector</b>	<b>6877</b>	<b>39,21</b>	<b>10662</b>	<b>60,79</b>	<b>17539</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

**CUADRO 7**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN POR ENTIDAD DENUNCIADA**

ENTIDAD DENUNCIADA	Nº Denuncias
Municipalidades	1415
Caja Costarricense de Seguro Social	1310
Ministerio de Educación Pública	884
Ministerio de Justicia y Gracia	553
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	549
Instituto Mixto de Ayuda Social	540
Ministerio de Salud	527
Hospitales de la CCSS	446
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	410
Instituto Nacional de Seguros	404
Instituto Costarricense de Electricidad	385
Dirección General de Adaptación Social	376
Comisión Nacional del Consumidor	285
Ministerio de Seguridad Pública	254
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	243
Corte Suprema de Justicia	219
Patronato Nacional de la Infancia	142
Instituto de Desarrollo Agrario	134
Dirección General de Migración y Extranjería	128
Banco Nacional de Costa Rica	90
Banco Hipotecario de la Vivienda	85
Ministerio del Ambiente y Energía	80
Ministerio de Agricultura y Ganadería	78
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	73
Fondo Nacional de Becas	71
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	62
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	62



Registro Civil	58
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	56
Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias	49
Banco de Costa Rica	44
Áreas de Salud	40
Ministerio de Hacienda	38
Ministerio de Gobernación y Policía	26
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	25
Instituto Nacional de Aprendizaje	24
Banca Promérica	24
Concejos de Distrito	21
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	20
Colegios de Profesionales	20
Clínicas de la CCSS	19
Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	18
Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos	18
Registro Nacional	15
Concejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM)	15
Universidad de Costa Rica	13
Tribunal Supremo de Elecciones	13
Organismo de Investigación Judicial	13
Junta de Protección Social	13
Banco Central de Costa Rica	13
Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste	12
Universidad Nacional	11
Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad	11
Empresa de Servicios Públicos de Heredia	10
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	9
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	9
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional	9
Correos de Costa Rica	9
Superintendencia General de Entidades Financieras	8
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	8
Dirección General de Servicio Civil	8
Cruz Roja Costarricense	8
Cámara Costarricense de la Construcción	8
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	7
Refinadora Costarricense de Petróleo	6
Ministerio Público	6
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	6
Ministerio de la Presidencia de la República	6
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial	6
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	5
Dirección General de Aviación Civil	5
Academia Nacional de Ciencias	5
Radiográfica Costarricense S.A.	4
Mutual Vivienda	4
Junta Administración Portuaria Desarrollo Económico Vertiente Atlántica	4
Instituto Costarricense de Turismo	4
Contraloría General de la República	4
Consejo Nacional de Producción	4
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas	4

Banco Crédito Agrícola de Cartago	4
Asamblea Legislativa	4
Universidad Estatal a Distancia	3
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	3
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	3
Dirección General de Aduanas	3
Defensoría de los Habitantes de la República	3
Consejo de Educación Superior Universitaria Privada	3
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	3
Superintendencia de Pensiones	2
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	2
Procuraduría General de la República	2
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos de Cartago	2
Instituto de Fomento Cooperativo	2
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal	2
Centro Nacional de Rehabilitación “Dr. Humberto Araya Rojas”	2
Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio	1
Sistemas De Emergencias 9-1-1	1
Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural	1
Patronato Nacional de Ciegos	1
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1
Instituto Tecnológico de Costa Rica	1
Instituto Nacional de Estadística y Censos	1
Instituto del Café de Costa Rica	1
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	1
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	1
Instituto Costarricense Contra el Cáncer	1
Imprenta Nacional Instituto Mixto de Ayuda Social	1
Imprenta Nacional	1
Editorial Costa Rica	1
Dirección de Inteligencia y Seguridad	1
Control Nacional de Propaganda	1
Compañía Nacional de Teatro	1
<b>Total Denuncias</b>	<b>10657</b>

**NOTA 1:** Se excluyen las Solicitudes de Intervención relacionadas con el Sector Privado

**NOTA 2:** Se toma en cuenta para dichos efectos la entidad principal en la denuncia por cuanto puede existir más de una entidad denunciada en una misma Solicitud de Intervención.

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 8**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: MUNICIPALIDADES DENUNCIADAS**

<b>Municipalidad</b>	<b>Nº denuncias</b>	<b>%</b>
Municipalidad de San José	117	8,3
Municipalidad de Puntarenas	114	8,1
Municipalidad de San Carlos	90	6,4
Municipalidad de Pérez Zeledón	84	5,9
Municipalidad de Liberia	81	5,7
Municipalidad de Alajuela	55	3,9
Municipalidad de Desamparados	51	3,6
Municipalidad de Carrillo	41	2,9
Municipalidad de Cartago	40	2,8
Municipalidad de Heredia	37	2,6
Municipalidad de Tibás	33	2,3
Municipalidad de Santa Cruz	30	2,1
Municipalidad de Goicoechea	30	2,1
Municipalidad de Corredores	24	1,7
Municipalidad de La Unión	22	1,6
Municipalidad de Aserrí	20	1,4
Municipalidad de San Rafael de Heredia	19	1,3
Municipalidad de Montes de Oca	19	1,3
Municipalidad de La Cruz	19	1,3
Municipalidad de Alajuelita	19	1,3
Municipalidad de Vásquez de Coronado	18	1,3
Municipalidad de Limón	17	1,2
Municipalidad de Escazú	17	1,2
Municipalidad de Nicoya	16	1,1
Municipalidad de Esparza	15	1,1
Municipalidad de El Guarco	15	1,1
Municipalidad de Moravia	14	1,0
Municipalidad de Santo Domingo	13	0,9
Municipalidad de Santa Bárbara de Heredia	13	0,9
Municipalidad de San Ramón	13	0,9
Municipalidad de San Pablo	13	0,9
Municipalidad de Curridabat	13	0,9
Municipalidad de Buenos Aires	13	0,9
Municipalidad de Tilarán	12	0,8
Municipalidad de Garabito	12	0,8
Municipalidad de Palmares	11	0,8
Municipalidad de Mora	11	0,8
Municipalidad de Golfito	11	0,8
Municipalidad de Aguirre	11	0,8
Municipalidad de Parrita	10	0,7
Municipalidad de Montes de Oro	10	0,7
Municipalidad de Grecia	10	0,7
Municipalidad de Barva de Heredia	10	0,7
Municipalidad de Abangares	10	0,7
Municipalidad de Tarrazú	9	0,6
Municipalidad de Santa Ana	9	0,6
Municipalidad de Naranjo	9	0,6
Municipalidad de Bagaces	9	0,6

Municipalidad de Osa	8	0,6
Municipalidad de Orotina	7	0,5
Municipalidad de Oreamuno	7	0,5
Municipalidad de Nandayure	7	0,5
Municipalidad de Guácimo	7	0,5
Municipalidad de Poás	6	0,4
Municipalidad de Coto Brus	6	0,4
Municipalidad de Cañas	6	0,4
Municipalidad de Upala	5	0,4
Municipalidad de Turrialba	5	0,4
Municipalidad de Sarapiquí	5	0,4
Municipalidad de Pococí	5	0,4
Municipalidad de Flores	5	0,4
Municipalidad de Acosta	5	0,4
Municipalidad de Talamanca	4	0,3
Municipalidad de Siquirres	4	0,3
Municipalidad de Puriscal	4	0,3
Municipalidad de San Isidro de Heredia	3	0,2
Municipalidad de Jiménez	3	0,2
Municipalidad de Belén	3	0,2
Municipalidad de Atenas	3	0,2
Municipalidad de Valverde Vega	2	0,1
Municipalidad de San Mateo	2	0,1
Municipalidad de Los Chiles	2	0,1
Municipalidad de Dota	2	0,1
Municipalidad de Cervantes	2	0,1
Municipalidad de Alfaro Ruiz	2	0,1
Municipalidad de Turrubares	1	0,1
Municipalidad de Paraíso	1	0,1
Municipalidad de Paraíso	1	0,1
Municipalidad de Matina	1	0,1
Municipalidad de Hojancha	1	0,1
Municipalidad de Aserrí	1	0,1
<b>Total Municipalidades</b>	<b>1415</b>	<b>100,0</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 9**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: ENTIDADES DEL SECTOR SALUD DENUNCIADAS**

Entidad denunciada	N° Denuncias
<b>Caja Costarricense de Seguro Social</b>	<b>1276</b>
<b>Ministerio de Salud</b>	<b>527</b>
<b>Sub total hospitalares y clínicas</b>	<b>466</b>
Hospital Dr. Fernando Escalante Pradilla	149
Hospital San Juan de Dios	50
Hospital Monseñor Sanabria	33
Hospital México	33
Hospital de San Carlos	31
Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia	29
Hospital Max Peralta	18
Hospital San Rafael de Alajuela	17
Hospital Nacional de Niños	13
Hospital Enrique Baltonado	13
Hospital de Ciudad Neilly	13
Hospital San Vicente de Paul Heredia	10
Clínica de Buenos Aires	8
Hospital Nacional Psiquiátrico	6
Hospital Tomas Casas Casejus	5
Hospital de Guápiles	5
Clínica Marcial Fallas Díaz	5
Hospital Dr. Tony Facio Castro	4
Hospital San Francisco de Asís	3
Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes	2
Hospital Los Chiles	2
Hospital de Upala	2
Hospital de Golfito	2
Hospital Carlos Luis Valverde Vega	2
Clínica Clorito Picado	2
Centro Nacional de Rehabilitación "Dr. Humberto Araya Rojas"	2
Hospital Max Teran Valls	1
Hospital Materno Infantil Carit	1
Hospital Dr. William Allen	1
Clínica Solón Núñez Frutos	1
Clínica Ricardo Moreno Cañas	1
Clínica Ricardo Jiménez Núñez	1
Clinica Jorge Volio, San Joaquín de Flores.	1
<b>Sub total Áreas de Salud</b>	<b>45</b>
Area de Salud Alajuela	1
Area de Salud Alajuela Norte	2
Area de Salud Alajuela Oeste	6
Area de Salud Alajuela Sur	8
Area de Salud Alfaro Ruiz	7
Area de Salud Atenas	11
Area de Salud Curridabat, Montes de Oca	2
Area de Salud Grecia	1
Area de Salud Moravia	2

Area de Salud Poás	1
Area de Salud Santa Ana	2
Area de Salud Santo Domingo	1
Area de Salud Turrialba Jiménez	1
<b>TOTAL DENUNCIAS</b>	<b>2314</b>

**Nota 1:** Otras entidades denunciadas en conjunto con la CCSS son: INS (16), Centro de Producción Cinematográfica (2) Clínica Solón Núñez, Cruz Roja Hospitales Escalante Pradilla, Monseñor Sanabria y San Juan de Dios, Ministerios de Obras Públicas y Transportes, Educación, Justicia y Gracia y Seguridad Pública, PANI e ICE, todos con una denuncia conjunta.

**Nota 2:** Otras entidades denunciadas en conjunto con el Ministerio de Salud son: Municipalidades de: Aguirre, Alajuela(3), Carrillo, Cartago, Corredores, Desamparados, El Guarco, Garabito, La Unión (2), Montes Oca, Montes de Oro, Mora, Orotina, Paraíso, Poás, Puntarenas((9), Puriscal, San José(3), Santa Ana, Santa Cruz, Turrialba, Vásquez de Coronado, Otras instituciones involucradas (11)

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes

**CUADRO 10**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: MINISTERIOS DENUNCIADOS**

Ministerio	Nº Denuncias
Ministerio de Educación Pública	880
Ministerio de Justicia y Gracia	557
Ministerio de Salud	527
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	407
Ministerio de Seguridad Pública	253
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	244
Ministerio del Ambiente y Energía	80
Ministerio de Agricultura y Ganadería	78
Ministerio de Hacienda	38
Ministerio de Gobernación y Policía	27
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	20
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes	9
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	6
Ministerio de la Presidencia de la República	5
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	4
Ministerio de Producción Ministerio de Seguridad Pública	1
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	1
Ministerio de Ciencia y Tecnología	1
<b>TOTAL</b>	<b>3119</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 11**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: DENUNCIAS CONTRA ENTIDADES AUTONÓMAS,**  
**DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS PÚBLICAS**

Entidad	Nº denuncias
Caja Costarricense del Seguro Social	1276
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	549
Instituto Mixto de Ayuda Social	540
Instituto Costarricense de Electricidad	385
Instituto Nacional de Seguros	378
Patronato Nacional de la Infancia	142
Instituto de Desarrollo Agrario	134
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	62
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	62
Instituto Nacional de Aprendizaje	24
Junta de Protección Social de San José	13
Correos de Costa Rica	9
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	8
Instituto Costarricense de Ferrocarriles	7
Refinadora Costarricense de Petróleo	6
Junta Administración Portuaria Desarrollo Económico Vertiente Atlántica	4
Instituto Costarricense de Turismo	4
Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia	3
Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación	3
Instituto de Fomento Cooperativo	2
Instituto Nacional de Estadística y Censos	1
Instituto del Café de Costa Rica	1
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal	1
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	1
<b>TOTAL</b>	<b>2339</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 12**  
**SOLICITUDES DE INTERVENCIÓN: DENUNCIAS CONTRA ENTIDADES**  
**DEL SISTEMA FINANCIERO**

Entidad	Nº denuncias
Banco Nacional de Costa Rica	90
Banco Hipotecario de la Vivienda	85
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	73
Banco de Costa Rica	44
Mutual Alajuela Ahorro y Préstamo	25
Banca Promérica	24
Banco Central de Costa Rica	13
Mutual Cartago de Ahorro y Préstamo	9
Mutual Vivienda	4
Banco Crédito Agrícola de Cartago	4
<b>TOTAL</b>	<b>371</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

<b>CUADRO 13</b>								
<b>INVESTIGACIONES ABIERTAS POR AREA</b>								
<b>2001 - 2008</b>								
<b>ÁREA</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Admisibilidad	181	142	51	9	0	16	201	245
Mujer	144	219	315	282	280	258	163	295
Protección Especial	246	301	320	536	781	728	813	930
Calidad de Vida	379	506	483	343	431	344	394	456
Control Gestión Admtiva.	400	652	679	545	650	539	481	584
Asuntos Económicos	45	44	93	59	45	42	45	81
Niñez y Adolescencia	81	92	153	100	115	117	160	175
<b>TOTAL</b>	<b>1.476</b>	<b>1.956</b>	<b>2.094</b>	<b>1.874</b>	<b>2.302</b>	<b>2.044</b>	<b>2.257</b>	<b>2766</b>

Fuente: Dirección de Planificación Institucional: Defensoría de los Habitantes. Nota: la Dirección de Asuntos Laborales fue creada en enero del 2009, por lo que no se incluye en este cuadro.

<b>CUADRO 14</b>	
<b>INVESTIGACIONES ABIERTAS POR CATEGORÍA DE DERECHO HUMANO VULNERADO</b>	
<b>DERECHO HUMANO VULNERADO</b>	<b>Nº INVESTIGACIONES ABIERTAS</b>
<b>SUB TOTAL DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	<b>2110</b>
<b>DERECHO A LA SALUD</b>	<b>709</b>
<b>DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>575</b>
<b>DERECHO A UN AMBIENTE SANO</b>	<b>313</b>
<b>DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>197</b>
<b>DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO</b>	<b>126</b>
<b>DERECHO A LA EDUCACION</b>	<b>124</b>
<b>DERECHO A VIVIENDA DIGNA</b>	<b>49</b>
<b>DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA</b>	<b>5</b>
<b>DERECHO A LA PROPIEDAD</b>	<b>12</b>
<b>SUB TOTAL DERECHOS INDIVIDUALES</b>	<b>654</b>
<b>DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL</b>	<b>245</b>
<b>DERECHO AL DEBIDO PROCESO</b>	<b>115</b>
<b>DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL</b>	<b>88</b>
<b>DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL</b>	<b>64</b>
<b>DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA</b>	<b>46</b>
<b>DERECHO A LA JUSTICIA</b>	<b>31</b>
<b>DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>29</b>
<b>DERECHO DE PETICION Y PRONTA RESPUESTA</b>	<b>8</b>
<b>DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL</b>	<b>8</b>
<b>DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRANSITO</b>	<b>7</b>
<b>DERECHO A LA PRIVACIDAD PERSONAL</b>	<b>6</b>
<b>DERECHOS DE LA PERSONALIDAD</b>	<b>4</b>
<b>DERECHO A LA LEGALIDAD</b>	<b>2</b>
<b>DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE REUNION</b>	<b>1</b>
<b>SUB TOTAL DERECHOS POLITICOS</b>	<b>2</b>
<b>DERECHO A LA CIUDADANIA</b>	<b>2</b>
<b>TOTAL DERECHOS HUMANOS VULNERADOS</b>	<b>2766</b>

Fuente: Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes



**CUADRO 15**  
**INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHOS VIOLATORIOS CON AL MENOS DIEZ DENUNCIAS**

Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	624
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	279
Atraso de pagos por indemnizaciones de seguro	117
Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	97
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	70
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	62
Contaminación atmosférica por sonido	54
Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	35
Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	33
Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	31
Violación al régimen laboral de excepción de funcionarios policiales	30
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	30
Persecución laboral	28
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	28
Contaminación atmosférica por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	27
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	27
Trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros	25
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	24
Deficiencias en sistemas regulatorios que inciden en los derechos de usuarios y consumidores	24
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	23
Irregularidades administrativas en los centros educativos	22
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	22
Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.	20
Incumplimiento de las condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	19
Contaminación de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	19
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado pluvial	18
Incumplimiento por parte de la Administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	18
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud	17
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	17
Negativa, atraso o disconformidad con el monto de facturas cobradas a la/o por la Administración Pública	14
Deficiente supervisión de la calidad constructiva en los proyectos habitacionales y viviendas de interés social	14
Violación de los derechos del paciente.	13
Limitaciones ilegítimas a las mujeres privadas de libertad para la continuación del vínculo familiar	13
Falta de recursos materiales y humanos en la función policial	13
Problemas de orden administrativo por falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas	12
Prevención y afectación por desastres naturales	12
Deficiencias u omisión en el control de suministros químicos, farmacéuticos, veterinarios y alimenticios	11
Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años con discapacidad	11
Acciones ilegítimas y omisiones en la atención a personas adultas mayores	11
Ineficiencia financiera en entes públicos y programas específicos	10
Establecimiento de industrias, comercios u otros fines distintos en zonas habitacionales	10
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos por su condición de persona con discapacidad	10
<b>TOTAL INVESTIGACIONES ABIERTAS</b>	<b>1994</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 16**  
**INVESTIGACIONES ABIERTAS RELACIONADAS CON VIOLACION**  
**A LOS DERECHOS DE LA MUJER**  
**2005-2008**

<b>DERECHOS VULNERADOS</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
<b>HOSTIGAMIENTO SEXUAL</b>	<b>58</b>	<b>56</b>	<b>87</b>	<b>109</b>
<b>PENSION ALIMENTARIA</b>	<b>37</b>	<b>41</b>	<b>21</b>	<b>14</b>
Negligencia	16	21	7	6
Dilación	21	20	14	8
<b>PATERNIDAD RESPONSABLE</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>0</b>
Incumplimiento a la ley	1	3	1	0
<b>PRIVADAS DE LIBERTAD</b>	<b>26</b>	<b>35</b>	<b>20</b>	<b>43</b>
Requisa injustificada	3	1	1	5
Condiciones deficientes	2	4	6	14
Trato inhumano y maltrato físico	6	16	3	9
Dilación ejecución sentencia	1	1	0	3
Omisión centro penitenciario	0	1	0	0
Visita conyugal	2	3	0	0
Violación al debido proceso	1	5	1	0
Prestación inadecuada servicios salud	2	1	8	1
Impedir acceso a educación	1	2	0	0
Acoso Laboral	0	0	1	0
Beneficio libertad condicional	0	1	0	0
Deficiencia policial	1	0	0	0
Limitación al vínculo familiar	7	0	0	1
<b>ATENCIÓN Y ACCESO A LA SALUD</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>36</b>	<b>79</b>
Violación derecho maternidad	7	5	9	8
Maltrato servicio salud	5	23	10	20
Impedimento acceso seguridad	5	1	2	2
Impedimento ascenso p/maternidad	0	3	4	0
Violación derecho de la paciente	3	2	3	2
Deficiencia prestación de servicio	10	4	5	41
Negación a medicamentos	6	12	2	1
Negación pago p/maternidad	1	0	1	5
<b>DERECHOS LABORALES</b>	<b>59</b>	<b>58</b>	<b>30</b>	<b>46</b>
Acoso laboral	25	40	19	21
Despido ilegal	14	5	4	5
Discriminación en el empleo	11	9	2	10
Impedir acceso p/maternidad	2	1	1	3
Violación debido proceso	3	1	0	3
Maltrato físico	4	0	2	2
Lactancia en el trabajo	0	1	0	0
Derecho y estabilidad en el empleo	0	0	1	2
Exigir prueba embarazo en el empleo	0	0	1	0
<b>VIOLENCIA DOMÉSTICA</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>1</b>
Medida cautelar	3	3	3	1
Negligencia	2	0	0	0
<b>OTROS</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>5</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>234</b>	<b>258</b>	<b>203</b>	<b>299</b>

<b>CUADRO 17</b> <b>OPOSICIONES EN PARTICIPACION AUDIENCIAS PÚBLICAS CONVOCADAS</b> <b>POR LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS</b>		
MES	ASUNTO	FECHA AUDIENCIA
ENERO	Alcantarillado ESPH	22/01/2008
FEBRERO	Tarifas ICE-Alumbrado Público	22/02/2008
	Tarifas ICE-Distribución	22/02/2008
	Tarifas ICE-Generación	22/02/2008
	Tarifas ICE-Transmisión	22/02/2008
MAYO	Ruta 303, San José San Diego de Tres Ríos, Santiago de El Monte y viceversa	19/05/2008
	Ruta 1242, Grecia-San Juan Luis	23/05/2008
	Ruta 695, Puntarenas Quepos	26/05/2008
	Ruta 240, Grecia, Puente Piedra, Rincón Salas	30/05/2008
	Conatramar	18/06/2008
	Transportes Herosuma FD, SA	30/06/2008
JULIO	Aumento tarifas ruta 202	09/07/2008
	Generación de electricidad con Biomasa	17/07/2008
	General Buses	21/07/2008
	Aumento tarifas rutas 728-734-726-727	24/07/2008
	Aumento tarifas rutas 104-106-195	06/08/2008
	Electricidad Coopeguanacaste	07/08/2008
	LPG	08/08/2008
SETIEMBRE	Modelo fijación precios combustible	08/08/2008
	Ruta 276 San Ramón, Zarcero	09/09/2008
	Proyecto Reglamento a Ley de Telecomunicaciones	16/09/2008
	Margen Comerc. Combustible	19/09/2008
OCTUBRE	Ruta 1228 San Ramón-Los Angeles, La Balsa	29/09/2008
	ICE-Alumbrado Público	01/10/2008
	ICE-Distribución	01/10/2008
	ICE-Generación	01/10/2008
	Alumbrado Público Coopelesca	23/10/2008
NOVIEMBRE	Distrib. Electr. Coopelesca	23/10/2008
	Ruta 723 Limón-Barrio los Corales	12/11/2008
	ICE-Alumbrado Público	20/11/2008
	ICE-Distribución	20/11/2008
	ICE-Generación	20/11/2008
	ICE-Transmisión	20/11/2008
	CNFL-Alumbrado Público	21/11/2008
CNFL-Distribución	21/11/2008	

**Fuente:** Dirección de Asuntos Económicos y Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 18**  
**INVESTIGACIONES CERRADAS POR AREA**  
**2001 - 2008**

ÁREA	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Admisibilidad	98	152	25	9	0	0	0	0
Mujer	161	118	178	256	274	291	314	280
Protección Especial	239	259	277	487	559	716	629	1033
Calidad de Vida	224	743	401	478	310	725	385	609
Control Gestión Admtiva.	421	495	612	614	606	787	672	739
Asuntos Económicos	10	9	44	58	48	50	77	74
Niñez y Adolescencia	72	143	106	124	86	70	142	179
<b>TOTAL</b>	<b>1.225</b>	<b>1.919</b>	<b>1.643</b>	<b>2.026</b>	<b>1.883</b>	<b>2.639</b>	<b>2.219</b>	<b>2914</b>

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes. Nota: la Dirección de Asuntos Laborales fue creada en enero del 2009, por lo que no se incluye en este cuadro.

**CUADRO 19**  
**ESTRUCTURA INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**DIRECCIÓN DEFENSORÍA DE LA MUJER**

<b>DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	<b>DERECHO A LA SALUD</b>	<b>78</b>
	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	68
	Violación de los derechos de las mujeres por maternidad	4
	Violac.derechos mujeres en atención de su proc.de maternidad .	3
	Violación de los derechos del paciente.	2
	Negación medicam., prótesis y equipos adecuados atención de la salud especif. mujeres	1
	<b>DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO</b>	<b>38</b>
	Persecución laboral	18
	Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	9
	Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	5
	Restringir, impedir o excluir del acceso trabajo o a un ascenso por maternidad	2
	Violación al régimen laboral de las mujeres policías	2
	Omisión de control estatal despidos ilegales o violac. a normas labor. en sector privado	2
	<b>DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>7</b>
	Atraso o negación en los pagos de los derechos derivados de la maternidad	4
	Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	3
	<b>DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA</b>	<b>1</b>
	Reproduc.valores y conductas soc. en detrimento de mujeres en progr. y activ. culturales	1

<b>DERECHOS INDIVIDUALES</b>	<b>DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL</b>	<b>127</b>
	Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	102
	Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	12
	Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	8
	Inacción estatal ante maltrato físico o emoc., abuso, crueldad o discrim. por ser mujer	2
	Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	2
	Inacción de las autoridades ante la violencia doméstica contra mujeres	1
	<b>DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA</b>	<b>13</b>
	Limitac. Ilegít. a mujeres privadas de libertad para la continuac. vínculo familiar	13
	<b>DERECHO A LA JUSTICIA</b>	<b>11</b>
	Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	8
	Dilación revisión beneficios durante la ejec.sentencia de mujeres privadas de libertad	3
	<b>DERECHO AL DEBIDO PROCESO</b>	<b>6</b>
	Violac. debido proceso discip. de personas priv. de libertad en instituc. para mujeres	5
	Violación del derecho de defensa en sede administrativa	1
	<b>DERECHO A LA PRIVACIDAD PERSONAL</b>	<b>5</b>
	Indagaciones y requisas policiales injustificadas a mujeres	5
	<b>DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL</b>	<b>4</b>
	Exclusión o restricción de información sobre la utilización métodos de planif. familiar	1
	Falta de aplic.medidas cautelares procedimientos disciplinarios incoados por mujeres	1
	Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de mujeres	1
	Invisib.condiciones y necesidades mujeres en la concepción y diseño políticas públicas	1
	<b>DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>3</b>
	Ausencia o neglig. de autor.pública en auxilio o atención muj.en gest.de apremio corporal	3
	<b>DERECHOS DE LA PERSONALIDAD</b>	<b>2</b>
	Violación del sector público, al derecho a la imagen, honor y reputación de las personas	2

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 20**  
**ESTRUCTURA INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**DIRECCIÓN PROTECCIÓN ESPECIAL**

<b>DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	<b>DERECHO A LA SALUD</b>	<b>467</b>
	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	467
	<b>DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO</b>	<b>41</b>
	Violación al régimen laboral de excepción de funcionarios policiales	29
	Violación de los derechos laborales de las personas privadas de libertad	5
	Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	4
	Falta o insuficiencia de políticas públicas generadoras de empleo para personas con discap.	1
	Inobserv. condiciones higiene y protección de la salud en los centros de trabajo policiales	1
	Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	1
	<b>DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>15</b>
	Restringir o impedir el acceso a la seguridad social	13
	Irregularidades en el pago de la pensión por parálisis cerebral	2
	<b>DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>9</b>
	Dilación o negativa injustificada en trámites admntivos. por condición de persona con discap.	9
	<b>DERECHO A LA EDUCACION</b>	<b>7</b>
	Afectación de la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas adultas	1
	Afectaciones a la permanencia de personas adultas en el sistema educativo	1
	Irregul. emisión de títulos de conclusión de estudios y reconoc. materias a personas adultas	1
	Violación al derecho a un ambiente educativo libre de barreras arquitectónicas	3
	Violación al derecho de acceso a la educación técnica y universitaria	1
	<b>DERECHO A LA PROPIEDAD</b>	<b>2</b>
	Inacción estatal frente a las violaciones en territorios indígenas.	2
	<b>DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA</b>	<b>2</b>
Irrespeto a la identidad cultural de los pueblos indígenas	1	
Limitac. acceso y particip.en actividades culturales y deportivas a personas con discap.	1	
<b>DERECHO A VIVIENDA DIGNA</b>	<b>1</b>	
Desalojos ilegales por parte de autoridades policiales	1	

<b>DERECHOS INDIVIDUALES</b>	<b>DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL</b>	<b>105</b>
	Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	31
	Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	22
	Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa	17
	Acciones u omisiones en casos de medidas disciplinarias o de aislamiento	19
	Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional o ante la discriminación	6
	Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	3
	Tortura, tratos inhumanos o degradantes de la policía administrativa	2
	Inacción de las autoridades ante la violencia doméstica contra mujeres	1
	Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a adultos mayores	1
	Tortura, tratos inhumanos o degradantes de la policía judicial	1
	Abuso de autoridad por parte de la policía municipal	1
	Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones psiquiátricas	1
	<b>DERECHO AL DEBIDO PROCESO</b>	<b>104</b>
	Medidas administrativas arbitrarias por parte de autoridades penitenciarias	96
	Violac.debido proc. sede admntiva.pers. privadas libertad instituciones para hombres y juv.	5
	Violac.debido proc. discip.pers. privadas de libertad en instituciones para hombres y juv.	3
	<b>DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL</b>	<b>62</b>
	Negación, retardo injustificado en la expedición o destrucción de documentación personal	29

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 21**  
**ESTRUCTURA INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**DIRECCIÓN CALIDAD DE VIDA**

<b>DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	
<b>DERECHO A LA SALUD</b>	<b>130</b>
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	64
Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.	20
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud	17
Deficiencias u omisión en el control de suministros químicos, farmacéuticos, veterinarios y alimenticios	11
Violación de los derechos del paciente.	7
Mal funcionamiento de EBAIS	4
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud a personas portadoras del VIH.	3
Utilización irregular de recursos en la prestación de los servicios de salud	3
Negligencia médica y/ o mala práctica médica.	1
<b>DERECHO A UN AMBIENTE SANO</b>	<b>292</b>
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	60
Contaminac. atmosf. por sonido	48
Contaminac. atmosf. por gases, humos, polvos, olores u otras partículas totales en suspensión	25
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	22
Contaminac. de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	18
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado pluvial	17
Establecimiento de industrias, comercios u otros fines distintos en zonas habitacionales	10
Prevención y afectación por desastres naturales	10
Erosión de suelos debido a obras inadecuadas	9
Explotación inadecuada del recurso hídrico o lechos de ríos, o usos no permitidos	9
Contaminac. o afect. suelos por disposición inadecuada de desechos domésticos, industriales u hosp.	9
Tala ilegal, quemas, deforestación o cualquier afectación al sistema forestal	7
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado sanitario	6
Contaminac. de aguas subterráneas	5
Contaminac. por el funcionamiento de granjas porcinas	5
Afectación de la biodiversidad	4
Daños o falta de infraestructura de los acueductos	4
Mal manejo de áreas protegidas, reservas y Parques Nacionales	4
Contaminac. o afect. de suelos por agroquímicos, pesticidas, hidrocarburos o lluvia ácida	4
Construcciones o alteraciones en Zonas Marítimo Terrestres y zonas protectoras	3
Contaminac. o afect. de suelos por desechos peligrosos.	2
Explotación ilegal de recursos naturales de dominio público	2
Falta de protección de cuencas hidrográficas, microcuencas y zonas de recarga acuífera	2
Riesgos por manejo de hidrocarburos	2
Explotación ilegal o no sostenible de especies	1



Modificación de usos de suelo de naturaleza forestal	1
Afectación de monumentos naturales	1
Atención inadecuada de rellenos sanitarios	1
Contaminac. atmosf. por agroquímicos y plaguicidas	1
<b>DERECHO A VIVIENDA DIGNA</b>	<b>32</b>
Arbitrariedad en el manejo de asentamientos humanos	4
Deficiencias en estudios socioeconómicos para asignar subsidios o bonos de vivienda	4
Deficiente supervisión de la calidad construí. los proyectos habitac. y viviendas de interés social	8
Denegatoria de subsidios o beneficios para viviendas de interés social.	4
Inadecuada o falta de calificación del riesgo en terrenos habitacionales	6
Irregularidades en el financiamiento de proyectos de interés social	3
Neglig. en el control de los entes autorizados, desarrolladores y administr. del Sist.Financ.Vivienda	3
<b>DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO</b>	<b>3</b>
Inobservancia de las condiciones de higiene y de protección de la salud en los centros de trabajo	3

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 22**  
**ESTRUCTURA INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**DIRECCIÓN CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

<b>DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	<b>DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>417</b>
	Dilación o negativa injustificada en trámites admitivos.	253
	No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	63
	Incumplimiento por parte de la Administración en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	17
	Problemas de orden administrativo por falta de limpieza y mantenimiento de vías públicas	10
	Ausencia de señalización vial en rutas municipales y nacionales	6
	Negativa, atraso o disconformidad con el monto de facturas cobradas a la/o por la Administración Pública	6
	Problemas con la paralización y aplazamiento de obras públicas	6
	Problemas derivados de construcciones en vías públicas	5
	Problemas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones	5
	Daños producidos por la construcción o mantenimiento de infraestructura vial	4
	Problemas admitivos. en relación con el pago de impuestos, tarifas o tasas municipales	4
	Problemas de ordenamiento vial en calles de jurisdicción municipal	4
	Problemas de ordenamiento vial en rutas nacionales	4
	Problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica	4
	Problemas por falta de supervisión y control en la construcción de obras viales	4
	Inacción o negligencia de la Comisión Nacional del Consumidor ante el incumplimiento de los derechos del consumidor	3
	Problemas con el trámite, otorgamiento y/o ejecución en concesión de obra pública.	3
	Problemas con la construcción o remodelación de edificios públicos	3
	Cierre ilegal de vías públicas	2
	Defraudación y cobro indebido de impuestos	2
	Irregularidades en el trámite de contratación por servicios profesionales	2
	Problemas admitivos. con el trámite de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre	1
	Problemas admitivos. instituciones sector público por omisión o negligencia en el reporte y/o entrega de rebajos salariales	2
	Problemas de orden administrativo en el otorgamiento de patentes municipales	2
	Problemas de orden administrativo en la prestación del servicio de recolección de desechos sólidos	2

	<b>DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL</b>	<b>131</b>
	Atraso de pagos por indemnizaciones de seguro	96
	Atraso o disconformidad en el pago de pensiones	31
	Incumplimiento de la entidad aseguradora en brindar los servicios	3
	Omisión de las enfermedades del trabajo y actualización de los porcentajes de indemnización	1
	<b>DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO</b>	<b>27</b>
	Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	10
	Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	8
	Incumplimiento en los contratos colectivos de trabajo	1
	Persecución laboral	8
	<b>DERECHO A LA PROPIEDAD</b>	<b>4</b>
	Restricción ilegal o arbitraria, o actuaciones que afecten el ejercicio del derecho a la propiedad.	3
	Explotación ilegal de bienes de dominio público.	1
	<b>DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA</b>	<b>1</b>
	Restricción ilegal en el acceso a los centros de recreación pública	1
	<b>DERECHO A VIVIENDA DIGNA</b>	<b>3</b>
	Irregularidades en el cobro de intereses en créditos para vivienda	2
	Falta de previsión o uso incorrecto de áreas comunes o comunales en urbanizaciones	1
	<b>DERECHO A LA LEGALIDAD</b>	<b>2</b>
<b>DERECHOS INDIVIDUALES</b>	Corrupción en la administración de fondos públicos	2
	<b>DERECHO AL DEBIDO PROCESO</b>	<b>1</b>
	Violación del derecho de defensa en sede administrativa	1

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 23**  
**ESTRUCTURA INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**DIRECCIÓN ASUNTOS ECONÓMICOS**

<b>DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	
<b>DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS</b>	<b>81</b>
Deficiencias en sistemas regulat.inciden en .derechos de usuarios y consumidores	24
Incumplimiento de las condiciones del servicio de transp. público modalidad buses	16
Ineficiencia financiera en entes públicos y programas específicos	10
Incumplimiento de regulac.bancarias y bursát.por parte de entes financ. estatales	7
Insufic.de las actuales condiciones del servicio de transp.público modalidad buses	6
Ubicación de paradas del servicio de transporte público modalidad buses	4
Incumplimiento de regulaciones bancarias y bursátiles por parte del ente supervisor	2
Incumplimiento en la presupuestación y giro de recursos específicos asignados por ley	2
Irregularidades en el trámite de licitaciones públicas	2
Solicitudes de aumento en precios de combustibles	2
Cobro de tarifa no autorizada en los servicios de transp.público modalidad buses	1
Cobro de tarifa no autorizada en los servicios de trans. público modalidad taxis	1
Maltrato de usuarios en el servicio de transporte público modalidad buses	1
Prestación no autorizada del servicio de transporte público modalidad buses	1
Prestación no autorizada del servicio de transporte público modalidad taxis	1
Problemas de orden administrativo en la prestación del servicio de internet	1

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

**CUADRO 24**  
**ESTRUCTURA INVESTIGACIONES ABIERTAS POR HECHO VIOLATORIO**  
**DIRECCIÓN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

<b>DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES</b>	<b>DERECHO A LA EDUCACION</b>	<b>101</b>
	Afectación calidad educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años	25
	Afectación calidad educación e igualdad de oportunidades para personas menores de 18 años con discap.	11
	Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	20
	Cierre arbitrario o falta de recursos para centros de educación pública	6
	Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las personas menores de 18 años	1
	Denegación o mala aplicación de adecuaciones curriculares	4
	Discriminación a los educandos menores de 18 años por parte del sector educativo	6
	Irregularidades administrativas en los centros educativos	20
	Irregular. en la emisión de títulos de conclusión de estudios y reconoc.materias a personas menores de 18 años	3
	Negación u obstaculiz.para matrícula en centros educativos públicos que afectan a personas menores de 18 años	1
	Violación a la obligatoriedad de la educación de personas menores de 18 años	1
	Violación al debido proceso en la aplicación de medidas disciplinarias para personas menores de 18 años	3
	<b>DERECHO A LA SALUD</b>	<b>11</b>
	Acciones u omisiones que atenten contra la lactancia materna.	1
	Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud para personas menores de 18 años	1
	Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	8
	Violación de los derechos del paciente.	1
	<b>DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA</b>	<b>1</b>
	Afectac. acceso personas menores de 18 años a la cultura, el deporte, el juego, descanso, esparcimiento y la recreación	1

<b>DERECHOS INDIVIDUALES</b>	<b>DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA</b>	<b>11</b>
	Afectaciones al proceso psicológico, social y jurídico de la institución de la adopción	1
	Falta de apoyo a la familia en la crianza de los hijos e hijas cuando así se amerite	2
	Inacción estatal ante vicios en el ejercicio de la autoridad parental	3
	Limitac. ilegítimas a las pers. menores de 18 años al derecho a vivir, crecer y desarrollarse con su familia	3
	Limitaciones ilegítimas al contacto de las personas menores de 18 años con sus padres y hermanos	2
	<b>DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL</b>	<b>2</b>
	Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	2
	<b>DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL</b>	<b>1</b>
	Inacción ante retenciones o traslados ilícitos de personas menores de edad.	1
	<b>DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL</b>	<b>44</b>
	Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	28
	Acción u omisión estat. en def. y protec. Pers. menores de 18 años .abuso físico, sicol., sexual o neglig.	9
	Acciones u omisiones en la atención de sistemas de cuidado diario y de desarrollo infantil	1
	Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas menores de 18 años	2
	Acciones u omisiones procedim.discip. o medidas cautelares aplicadas docentes por parte del MEP por denuncias de abuso	1
	Acciones u omisiones estatales ante el abuso físico, psicológico o sexual de personas menores de edad por parte de docentes	1
	Falta de protec.pers. menores de 18 años que carecen de grupo familiar o han debido separarse de éste	2
	<b>DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA</b>	<b>1</b>
Ausencia o neglig.de autoridad pública en el debido auxilio o atención a pers. menor de 18 años condic.de vulnerab. y riesgo social	1	
<b>DERECHO AL DEBIDO PROCESO</b>	<b>2</b>	
Violación del debido proC por parte del sector público en la aplicac.procedim. especiales de protección	2	
<b>DERECHOS DE LA PERSONALIDAD</b>	<b>1</b>	
Acciones u omisiones que atenten contra el nombre de personas menores de 18 años	1	

**Fuente:** Dirección de Planificación Institucional, Defensoría de los Habitantes.

## Seguridad Humana y La Contralorías de Servicio

*“El miedo nos quita la libertad. Sin libertad se pierde la dignidad y la justicia. Con ello se pierden los derechos.”*

*Francisco Rojas Aravena  
Secretario General, FLACSO*

En este capítulo se procederá a integrar las funciones que desarrollan las Contralorías de Servicios, a la luz del concepto de Seguridad Humana, visualizada no sólo desde la óptica del Estado, sino desde la óptica de las y los, a partir de su dignidad humana y desde la protección y disfrute de todos los derechos humanos. Por ello, sabiendo que la persona humana es la razón de ser del Estado, de las instituciones que lo componen y por ende de las Contralorías de Servicios, como entes contralores de la prestación de los servicios que las instituciones brindan, se debe velar por el cumplimiento efectivo de la legalidad y procurar su mejora continua; imperativos para enfrentar los cambios vertiginosos que el siglo XXI demanda.

El concepto privilegia la primacía de los derechos humanos, que es precisamente lo que lo distingue de la seguridad Nacional centrada en los Estados. La seguridad humana implica, no sólo la protección de las personas, sino su empoderamiento para que puedan valerse por sí mismas. Es por ello que dentro de la misión esencial de las Contralorías de Servicios, se debe proteger la seguridad de las y los a la hora de demandar los servicios del Estado, para que éste responda de manera eficiente, eficaz y al mismo tiempo, basado en el buen trato que permita resguardar la dignidad de las personas.

No cabe la menor duda de que la seguridad es un derecho humano y como tal, una condición inherente a la persona humana, la cual le permite desarrollarse plenamente en todos los campos de su vida, sin distinción de edad, grupo étnico, sexo, nacionalidad, clase social, económica e ideológica. Este concepto obliga a las Contralorías de Servicios a promover el diseño de políticas públicas que hagan viable y garanticen las demandas de las y los en el campo de la prestación de los servicios públicos para que éstos sean eficientes, eficaces y se brinden en forma equitativa, igualitaria y transparente. Implica también el mejoramiento continuo de la gestión pública, preocupación que despierta el interés de amplios sectores de la vida nacional y donde la Defensoría de los Habitantes ha enfocado sus esfuerzos desde su creación.

Por su parte, las y los muchas veces miran con gran expectativa, aunque otras tantas con desilusión que sus demandas son desatendidas y que ello afecta su derecho de una mejor calidad de vida. Y es allí donde se vinculan las vulnerabilidades de algunos sectores de la población con la seguridad humana y ésta, con las debilidades del sistema democrático, cimentado muchas veces sobre instituciones que no han sido capaces de asumir la responsabilidad del mejoramiento continuo de la gestión del Estado como parte importante de la agenda pública.

Ese mejoramiento continuo implica mejorar los espacios de atención y servicios para las personas, escuchándolas y conociendo sus necesidades. Las y los de nuestro país deben de tener a su disposición estas instancias fortalecidas, en donde tengan la oportunidad de participar tanto en el criterio como en la evaluación de las políticas públicas y conocer sobre la rendición de cuentas de las diferentes instituciones, lo que ayudará a fortalecer la confianza en las instituciones públicas del país, mediante la apropiación masiva

del derecho de acceso a la información por parte de las y los habitantes.

En la aplicación de este derecho, las y los servidoras públicas deberán aceptar que están sujetas a un escrutinio público permanente, pues también se deberá reconocer que la información en posesión del Gobierno es un bien público que se encuentra al alcance de todos las y los habitantes del país.

Existe una preocupación por parte de las Contralorías de Servicios por equilibrar la transparencia y la efectividad, ya que algunas de las instituciones de nuestro país han caído en lo que algunos especialistas en la temática han dado en llamar una “esquizofrenia administrativa”, traducido en una pérdida de efectividad en la gestión. Es por eso que las Contralorías de Servicios y las instituciones que componen el aparato estatal tienen por delante una importante misión para que de manera conjunta se supere este mal endémico.

*“Las Contralorías de Servicios, tienen en sus manos el reto de ayudar a superar la crisis de un modelo de Estado que ha sido incapaz de desechar la costumbre de prestar servicios de manera masiva, frente a una sociedad que pide prestaciones más adecuadas a las necesidades integrantes, mediante un abordaje inclusivo y más centrado en las personas.”*

*Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, 2009*

### **Cartas de Compromiso al Ciudadano: Importante aporte a favor de la seguridad humana**

Las Cartas de Compromiso al Ciudadano, son herramientas integrales de la gestión de la calidad que permiten una agenda de mejoras en la prestación de los servicios, en función de las prioridades y recursos de la institución que la elabora. Es decir, compromete a la institución y a las y los funcionarias a preocuparse por la mejora continua.

Pueden verse desde tres vertientes, una externa relacionada con la finalidad, que permite ofrecer servicios de calidad, conforme a las expectativas de las y los habitantes; la interna relacionada con el cómo, es decir, el compromiso con la mejora continua de la estructura: procesos, proveedores, recursos, etc.; y una tercera, desde el punto de vista del instrumento que facilita la comunicación de los servicios que brinda la institución y publicita la definición de los estándares de calidad y compromisos de mejora. Es decir, son mecanismos de rendición de cuentas y de transparencia que van generando la humanización del Estado, es decir, un beneficio total de las personas.

Al relacionar estas Cartas de Compromiso, con el quehacer de las Contralorías de Servicios y con las áreas de competencia y de compromiso en las que se encuentra presente la Seguridad Humana, existen dos, directamente interrelacionadas entre sí y con los objetivos de la misión de las Contralorías de Servicios: por un lado, la seguridad jurídica, entendida como el marco legal con reglas claras, adecuadas a las necesidades y coherentes con las expectativas e intereses de la sociedad y con el respeto por las libertades individuales; y por el otro, la seguridad social que posibilita a todos la satisfacción de sus necesidades básicas tales como alimentación (seguridad alimentaria) salud, bienestar, entorno social amigable, transparencia, participación ciudadana, evitando exclusiones y marginación.

Es imperativo que las y los señores diputados se comprometan con la discusión y aprobación de la Ley de las Contralorías de Servicios. Por otro lado, es necesario que el Ministerio de Planificación fortalezca la Secretaría Técnica, ente rector del Sistema Nacional de Contralorías

de Servicios para que pueda brindar un mayor acompañamiento en el quehacer de éstas, de modo que las y los jefes de las instituciones asuman un compromiso efectivo con el fortalecimiento de las Contralorías de Servicios y no verlas solamente como una instancia que crearon para cumplir con el mandato del Decreto Ejecutivo # 34587-PLAN, de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios. También, deben abocarse a elaborar herramientas integrales de la gestión de la calidad tales como las Cartas de Compromiso que incorporen el concepto de gestión por resultados, en donde el control no esté basado en la aplicación estricta de la norma, sino en sus resultados y que la calidad de los servicios que se brindan, debe construirse con criterios desde la perspectiva de las y los habitantes para convertirlos en actores sociales relevantes de la buena gestión.

Lo valioso para el quehacer de las Contralorías de Servicios del paradigma de desarrollo humano vinculado a la seguridad humana, es relacionarlo con la transparencia y la participación ciudadana, ya que permite a las personas participar de las estructuras del estado, del gobierno y del sector público, en todos sus niveles por medio de sus inconformidades, sugerencias y denuncias y al mismo tiempo, luchar



porque sean escuchadas y asumidas a lo interno de las instituciones.

El asumir el compromiso de incorporar el paradigma de seguridad humana al quehacer cotidiano de las instituciones es un importante reto que se tiene tanto por parte de las y los jerarcas, de las y los funcionarios de las instituciones del Estado y por supuesto, de las Contralorías de Servicios, pero también le corresponde a las y los habitantes hacer efectivo el derecho que tienen de reclamar sus derechos ante las instituciones del Estado.

### 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 Expediente # 15870; normativa que permite elevar a rango de ley las Contralorías de Servicio.

Esta es una instancia que vela porque las y los usuarios de la Defensoría de los Habitantes obtengan un servicio de calidad, eficiente, eficaz y a la vez, que conozcan y se apropien de sus derechos y deberes. Además, brinda la 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.

Sus objetivos más importantes son: 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 las y los habitantes en sus relaciones con la Defensoría de los Habitantes.

Entre los beneficios que se persiguen, podemos citar:

- Incrementar la participación ciudadana
- Lograr conciliaciones entre las y los habitantes y el funcionario o funcionaria que brinda el servicio, en un momento de conflicto.
- Fomentar la modernización de los servicios que brinda la institución.
- 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

Hoy, la institución se enfrenta a grandes retos, el más importante de ellos es brindar respuestas efectivas mediante procedimientos ágiles y expeditos a las demandas de las y los habitantes, con ello estaremos cumpliendo nuestra función de proteger sus derechos ante las omisiones y las actuaciones de la administración, la cual a pesar de la gran cantidad de leyes que ha creado para protegerlos de manera más individualizada, continúa interactuando con un importante sector de la población mediante un trato masivo, ignorando las especificidades, mientras muchas personas luchan por disminuir la enorme brecha que existe producto de la pobreza, las desigualdades y las necesidades de alcanzar un mayor desarrollo humano.

La Defensoría de los Habitantes tiene la misión de empoderar a las y los habitantes y convertirlos en actores de sus propios procesos de defensa, mediante información transparente y acompañamiento permanente en sus luchas, es decir, una Defensoría de los Habitantes al alcance de todas las personas, principalmente de quienes por su condición de vulnerabilidad están más expuestas a continuar sumergidas en la invisibilidad a la que han sido condenadas por parte del Estado, mediante políticas públicas débiles e insuficientes.

Al mismo tiempo, se debe continuar con el fortalecimiento de alianzas con aquellos funcionarios y funcionarios comprometidos a superar esos grandes desequilibrios, injusticias e inequidades a los que se ven sometidas las y los habitantes que utilizan los servicios en sus instituciones; entre ellos un grupo histórico y aliado estratégico ha sido siempre el conformado por las Contralorías de Servicios, de allí que exista una gran coincidencia entre ambos entes de control.

### Personas atendidas y solicitudes de intervención presentadas a la Contraloría de Servicios

Durante el período comprendido entre enero y diciembre del 2008, se atendieron 299 personas clasificadas entre usuarios/as externos y usuarios/as internos; y se tramitaron 198 solicitudes de intervención, tanto externas como internas. Las solicitudes internas han sido dirigidas principalmente a buscar espacios en los procesos de capacitación, entre ellos la Resolución Alternativa de Conflictos y la importancia de la Inteligencia Emocional en la atención al público. Veamos los datos numéricos en los siguientes gráficos.

**Cuadro 1**  
Habitantes externos e internos atendidos por la  
Contraloría de Servicios  
entre enero y diciembre 2008

Número de personas atendidas	
Usuarios/as externos	289
Usuarios/as internos	10
<b>Total:</b>	<b>299</b>

FUENTE: Registro de Solicitudes de Intervención durante Enero-Dic.2008. , Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes.

**Cuadro 2**  
Solicitudes de intervención a la  
Contraloría de Servicios  
entre enero y diciembre 2008

Número de solicitudes de intervención	
Solicitudes de intervención usuarios/as externos	188
Solicitudes de intervención usuarios/as internos	10
<b>Total:</b>	<b>198</b>

FUENTE: Registro de Solicitudes de Intervención Período Enero-Dic. 2008. Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes.

Estas solicitudes de intervención fueron de diversa índole: solicitudes de información sobre el trámite de la denuncia ante la institución, solicitud de traslado de denuncias a la Dirección de Admisibilidad para su conocimiento y respectivo trámite, solicitudes de intervención de los y las privadas de libertad, solicitudes de información sobre la creación y funciones de la Defensoría de los Habitantes, solicitudes de apoyo por parte de las Contralorías de Servicios, solicitudes de investigaciones de oficio, denuncias relativas a situaciones ajenas a la Defensoría de los Habitantes que han sido referidas a otras instituciones del Estado, inconformidades por la prestación de servicios que brinda la institución, solicitudes de inspección y reaperturas de caso por incumplimiento de la Administración.

Se han atendido también solicitudes de capacitación, no sólo por parte de funcionarios públicos, sino también de otros grupos, entre ellos estudiantes interesados en la temática de los Derechos Humanos, con el fin de exponer acerca de 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.

A solicitud de la Dirección de Admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes, se impartió una charla dirigida a las y los funcionarios de las Direcciones de Admisibilidad y de las Oficinas Regionales, sobre el papel de la Contraloría de Servicios en la prestación de los mismos, que brinda la institución

A la mayoría se les dio un trámite expedito, algunas requirieron de mayores plazos, ya que se debe esperar para que las y los funcionarios de la Administración Pública remitan las respuestas a las solicitudes planteadas por las y los habitantes, sin las cuales no es posible que los profesionales de Defensa elaboren los Informes Finales, ello es percibido por las y los habitantes como atraso por parte de la Defensoría y no por parte de la Administración.

Además, se tramitaron sugerencias y observaciones sobre la prestación de los servicios, las cuales fueron remitidas a la jerarca para que se tomaran las medidas necesarias.

Del total de las gestiones realizadas, el 94.5% 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 Servicios de otras instituciones, que visualizan a la Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, como un instrumento facilitador de sus gestiones a lo interno de la institución.

Un 5.5% 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 han sido solventadas tales como, un taller sobre Inteligencia Emocional, participación en los cursos de Resolución Alternativa de Conflictos I y II; y otras requirieron por su naturaleza, de la intervención directa de la señora Defensora de los Habitantes, tales como la necesidad de espacios para brindar una mejor atención a las personas.

#### **Medios utilizados para la presentación de las solicitudes de intervención**

El medio que más utilizan las y los usuarios de los servicios de la Contraloría de Servicios es el telefónico, seguido por el correo electrónico, la visita personal, el escrito y por último el buzón de sugerencias. Es importante destacar que algunos habitantes han hecho una exigencia extra, respecto del derecho de denuncia, no

sólo ante la institución, sino ante la misma Contraloría de Servicios, pero al no existir ninguna directriz al respecto, se atienden las veces que así lo solicitan.

### Otras actividades realizadas

- Atención de Solicitudes de intervención La atención de consultas telefónicas donde las y los habitantes, solicitan información cuyo ámbito de competencia es de otras instituciones, 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.
- A algunos Contralores de Servicios, que así lo han solicitado, se les ha facilitado el acceso a las diferentes Direcciones de Defensa de la Defensoría de los Habitantes, lo mismo que ha jerarcas de la institución, con el fin de exponer situaciones que afectan el quehacer de sus instituciones y que han sido puestas en conocimiento de sus respectivos jerarcas, sin que hayan recibido respuesta por parte de ellos.
- Se han impartido charlas en algunas instituciones tales como el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia y el Ministerio de Salud, sobre las funciones de la Defensoría de los Habitantes en la protección de los derechos humanos, en los meses de marzo y octubre; otras relacionadas con el papel de las y los habitantes en el fortalecimiento de las Contralorías de Servicio y la Modernización del Estado y los procesos de mejoramiento de los servicios públicos en el mes de setiembre.
- Se coordinó con la Escuela Judicial para impartir un Taller dirigido a las y los funcionarios de la institución sobre Inteligencia Emocional y su aplicación en la atención de las demandas de las y los habitantes, en el mes de enero. Participaron 60 funcionarios y funcionarias de la institución.
- Se ha atendido a estudiantes en forma individual, a grupos de estudiantes de secundaria y de las Universidades que requieren información sobre la Defensoría de los Habitantes. Se ha brindado información a miembros de los Colegios Profesionales respecto de temáticas relacionadas con la defensa de Derechos Humanos, Red de Transparencia, Recursos de Amparo; y sobre algunos temas

abordados por la institución, cuyos Informes Finales han sido emblemáticos.

- Se acompañó a profesionales de defensa a algunas inspecciones solicitadas por los denunciantes, entre ellas a San Isidro del General, a Guanacaste, Acosta y San José centro.

*“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, Consejo Nacional de Producción, Dirección de Servicio Civil, Contralorías de Servicio de las Municipalidades, Instituto Costarricense de Electricidad, Servicio 911, entre otras. El poner en contacto a la persona que tiene alguna disconformidad con relación a la prestación de los servicios que brindan las instituciones con las Contralorías de Servicios, es una forma de dar a conocer estos entes de control y una alternativa para que la inconformidad sea resuelta.”*

*Contraloría de Servicios de la Defensoría de los Habitantes,  
2009*

### Participación en actividades de capacitación

Se participó en varias actividades de capacitación convocadas por la Defensoría de los Habitantes, entre ellas Presentación y Análisis del *“II Informe Regional del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos: Políticas Regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos”*, en el mes de octubre del 2008

La Contraloría de Servicios, participó en varias actividades que fueron convocadas por las diferentes áreas de Defensa de la institución interesadas en promover la actualización, la discusión y la interacción con otras instituciones y organismos internacionales tales como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Comité Consultivo de Responsabilidad Social del PNUD y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, (el IIDH). Además, se desarrolló el Taller de sensibilización en materia de discapacidad, en mayo del 2008; el Conversatorio Interinstitucional IMAS-DHR, Hacia un mejor entendimiento en las acciones, en el mes de setiembre 2008. Posteriormente, el Conversatorio sobre la importancia de la Responsabilidad Social de las empresas y el papel de la Defensoría de los Habitantes como miembro del Comité Consultivo de Responsabilidad Social del PNUD, en octubre del

2008; y el Seminario sobre la Declaración Universal de los Derechos humanos, 60 años después: Hacia una visión desde las necesidades del mundo globalizado, realizado en diciembre del 2008.

En actividades de capacitación convocadas por la Secretaría Técnica del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios del Ministerio de Planificación, se participó en El Curso sobre Elaboración de cartas de compromiso al ciudadano, el establecimiento de estándares impartido por el Instituto Centroamericano de Administración Pública-ICAP realizado en el mes de junio. Se participó también, en el Seminario Taller de Intercambio de experiencias del Programa Carta Compromiso con el ciudadano Costa Rica- Argentina, con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Subsecretaría de la Gestión Pública del Gobierno de Argentina y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en el mes de noviembre del 2008

- Se participó en una actividad convocada por la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, para analizar la práctica del clientelismo político y el papel de las Contralorías de Servicios, en el mes de julio del 2008.
- Se participó y se promovió la participación de funcionarios y funcionarias de la institución, para que se continuara con las capacitaciones de análisis del Nuevo Código Procesal Contenciosos Administrativo, a la luz de las experiencias derivadas de su implementación, impartido por jueces y juezas a cargo de las diferentes etapas del Proceso Contenciosos Administrativo; invitación cursada por la Escuela Judicial en el marco de la cooperación de la Escuela Judicial-Defensoría de los Habitantes. De estas jornadas de capacitación, se beneficiaron treinta y cinco funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes.

Además, se capacitaron cuatro profesionales en *Resolución Alternativa de Conflictos I* y dos profesionales fueron incorporados al curso que se diseñó para los participantes del Ministerio de Justicia, con el fin de que actualizaran sus conocimientos en el tema. Cuatro funcionarias concluyeron una capacitación de cien horas en Técnicas de Conciliación II, la cual les acredita como conciliadoras por parte de la Escuela Judicial.

## Jornadas de Trabajo

En diciembre del 2007, se trabajó en el Plan Anual Operativo 2008 de la Contraloría de Servicios en coordinación con la Dirección de Planificación Institucional y se elaboró el Plan Estratégico de la Contraloría de Servicios 2008.

- Se elaboró la presentación en *Power Point* "*Trato Ciudadano, participación ciudadana, deberes y derechos de la persona funcionaria pública y las responsabilidades civil, penal, administrativa de sus actuaciones*", para impartir una charla a funcionarios y funcionarias del Ministerio de Salud. También se elaboró una presentación en power point sobre la participación ciudadana en la defensa del derecho a la atención en salud, impartida a organizaciones sociales convocadas por el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia

## Participación en actividades de apoyo a otras Contralorías de Servicio.

- Se participó en la Feria de las Contralorías de Servicios, 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 las y los habitantes, respecto de las instituciones del Estado y de la misma Defensoría de los Habitantes. Para estas actividades se ha contado con la colaboración de la Dirección de Admisibilidad, ya que nos acompañan profesionales encargadas de recibir y tramitar las denuncias e inconformidades de las y los habitantes de las comunidades y con la colaboración de la Dirección de Promoción y Divulgación, ya que facilitan material importante que versa sobre diversas temáticas de derechos humanos, el cual es entregado a las y los participantes de estas ferias.
- Se ha participado junto con los profesionales de las Oficinas Regionales y profesionales de la Dirección de Admisibilidad, en algunos de los Encuentros Ciudadanos que convoca el Instituto Costarricense de Electricidad en las diferentes comunidades del país durante todo el año, para conocer de manera directa las inconformidades, denuncias y sugerencias de las y los habitantes del país. Con es-

tos Encuentros Ciudadanos, se logra acercar las instituciones a las necesidades de las y los habitantes, sacarlos de las frías paredes de concreto en las que se les atiende y darle rostro a las instituciones, para que a través de sus funcionarios y funcionarias rindan cuentas a los habitantes sobre lo actuado y lo dejado de hacer. Se ha participado en los Encuentros realizados en Puntarenas, Límón, Guápiles, Alajuela y Liberia.

- Se ha participado en todos los Consejos de Directores convocados por los jefes de la institución. La participación de la Contraloría de Servicios en este importante órgano colegiado de discusión, le permite conocer sobre la toma de decisiones, que inciden directamente en el accionar de la Defensoría de los Habitantes.

#### **Actividades de colaboración con el Despacho y las Direcciones de Defensa y Promoción**

- Se colaboró con el Despacho de la señora Defensora de los Habitantes, en algunas actividades consideradas estratégicas tales como:
- La convocatoria a las actividades que se realizaron con motivo de la celebración del XV Aniversario de la creación de la Defensoría de los Habitantes y con las de la celebración del 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Se brindó colaboración en la convocatoria de la Actividad del Premio Calidad de Vida, no solo para promover el premio, aprovechando otras actividades de la Contraloría de Servicios para entregar la papelería con la información, sino también en términos de las invitaciones a la actividad de entrega de los premios.

#### **Elaboración de propuestas tendientes a mejorar la prestación de los servicios**

- Se procedió a la elaboración del Manual de Servicios de la Defensoría de los Habitantes, documento que fue presentada a la señora Defensora para su conocimiento y respectivo trámite de revisión y discusión.
- Se elaboró una Carta de Compromiso para los servicios de Admisibilidad, considerada estratégica por su punto de encuentro con las y los habitantes.

#### **Análisis y discusión para implementar en la institución un Modelo de Mediación y Conciliación**

- Es importante resaltar lo valioso que fue para la Defensoría de los Habitantes, que la Escuela Judicial nos brindara el acompañamiento durante ocho meses, una vez por semana durante las mañanas para que un importante grupo de funcionarias y funcionarios, se abocaran a la discusión y análisis en sobre la importancia que tiene la Mediación/ Conciliación como herramienta que facilita la solución de muchas de las solicitudes de intervención que se plantean ante la Defensoría de los Habitantes; y cuál sería la mejor forma que esta institución puede desarrollar para llevarla a la práctica. El promover espacios de discusión y análisis a lo interno de la institución en temas como el que nos ocupa, fue un importante ejercicio que la institución debe asumir con mayor frecuencia, a la hora de tomar decisiones que afectan e inciden en el accionar de la institución.
- Es importante destacar que la Defensoría de los Habitantes ha mostrado especial interés en que las y los contralores de servicio se capaciten y adquieran herramientas, conocimientos y destrezas que les ayuden en el desempeño de sus funciones. Consecuente con ello, la Defensoría le hizo formal solicitud al Director de la Escuela Judicial, para que este grupo fuese incorporado en las diferentes capacitaciones que imparte este importante Centro de Capacitación. Durante el año 2008 fueron capacitadas alrededor de quince personas en Resolución Alternativa de Conflictos y un número igual en las capacitaciones impartidas, respecto de la aplicación del Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo

#### **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 las y los funcionarios que ocupan cargos en las Contralorías de Servicio, lo que permitirá la actualización permanente y continua 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 apoyo al Proyecto Ley de Creación, Organización y Fortalecimiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios para que se les de un papel más protagónico a estos entes dentro de sus instituciones, de modo que se les permita continuar con su responsabilidad de proteger a las personas a la hora de recibir los servicios, ya que el no hacerlo, o hacerlo en forma deficiente, implica una falta grave que tendremos que asumir todos los que de una u otra manera, estamos relacionados con el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio.

El objetivo esencial de las Cartas de Compromiso al Ciudadano, es desarrollar en las instituciones públicas, los procesos de mejora que permitan incrementar en forma progresiva, permanente y constante en el tiempo, su receptividad a las demandas y necesidades

de las y los habitantes; así como la calidad de los servicios que prestan para dar respuestas a esas necesidades de modo económico, eficiente, eficaz, efectivo, equitativo y justo. Es por ello, que existe gran coincidencia entre el objetivo que persiguen las Cartas de Compromiso y los objetivos que persigue la Defensoría de los Habitantes.

El elaborar y aprobar por parte de la Defensoría de los Habitantes sus Cartas de Compromiso al Ciudadano, reafirma su voluntad de mejorar de manera continua sus servicios, y de incorporar las necesidades de las y los habitantes que acuden a la institución. Esa mejora de la gestión debe procurar aproximar la calidad deseada producida por la institución, a la calidad esperada por las y los habitantes; no hacerlo nos convertiría en simples abanderados de un discurso que no guarda relación con el compromiso que hemos adoptado, de promover los procesos de mejoramiento, transparencia y de rendición de cuentas en la Administración Pública.



**A n e x o s**

---

## Defensoría en breve

### **En defensa de las y los consumidores de servicios públicos**

Defensoría se opone a solicitud de alza en el servicio de alcantarillado sanitario para los y las habitantes de Heredia (24-01-08).

Defensoría pide a Aresep reajustar tarifas eléctricas solicitadas por ICE y considera excesiva la solicitud de alza de reconexión eléctrica (28-02-08) (20-11-08) (31-03-09).

Defensoría propone que tarifa para rutas intersectoriales sea temporal (27-03-08).

Defensoría critica metodología para alza generalizada en tarifas de buses, presiona por baja y que las rebajas de los combustibles impacten más rápido en tarifas de buses (28-03-08) (16-01-09) (26-01-09) (15-05-09).

Defensoría cuestiona modelo para calcular precio de los combustibles y exige rigurosos controles sobre la calidad. (22-01-09) (24-04-09) (29-04-09) (20-05-09).

Defensoría pidió a Sutel suspensión inmediata de tarifas telefónicas y combatirá alza en telefonía fija y celular (23-01-09) (27-01-09) (29-01-09).

Defensoría reclama por altos cobros en tarifas de agua en Sardinal (26-03-09).

Defensoría pide a Sutel intervenir por tarifas de Internet de Racsa (01-04-09)

Defensoría pide a Recope alertar a consumidores por venta de gas sin olor (22-04-09)

Defensoría indaga sobre tarifa del peaje en nueva carretera a Caldera (18-05-09)

Defensoría aboga por revisión de plan que restringe vehículos a la capital y su efectividad (19-05-09) (27-05-09)

Defensoría analiza queja por servicio de buses en la zona de Los Santos (26-05-09)

### **Protección a poblaciones en condiciones vulnerables.**

Defensoría solicita garantías para personas mayores ante cambio de tiquetes de bus (08-04-08) (31-03-09)

Defensoría funge como “Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura” (22-01-09)

Defensoría constata violaciones a ciudadano cubano detenido en aeropuerto (25-01-09)

Defensoría critica falta de voluntad política y búsqueda de financiamiento para que país tenga centro para personas con trastornos mentales (27-03-09)

Defensoría aboga por protección a personas víctimas de delitos (30-04-09)

Defensoría critica poco avance en cumplimiento de Ley 7600 en Costa Rica (28-05-09)



### **Defensa de derechos de la Niñez y Adolescencia**

Defensoría apoya eliminación de pruebas de noveno año (24-01-08)

Defensoría arremete contra debilidades en proceso de adopción internacional de niños

(as) y adolescentes (31-03-08)

Defensoría pide apresurar entrega de fondos para comedores infantiles (02-04-08)

Defensoría revisa situación de Niñez y Adolescencia del país (09-04-08)

Defensoría interviene para diálogo entre MEP y organizaciones de educadores y educadoras y pide recuperación ordenada de clases (10-04-08) (11-04-08) (16-04-08) (25-04-08) (09-05-08)

Defensoría pide cancelar deuda con hospicio de huérfanos (16-05-08)

Defensoría aplaude Ley contra el castigo físico y trato humillante que reconoce derechos de más de un millón de personas menores de edad (22-05-08) (01-08-08)

Defensoría lucha porque totalidad de niños y niñas tengan acceso a vacuna en hospitales públicos y presenta amparo por carencia (11-10-08) (14-10-08)

Defensoría lanza hoy campaña para la permanencia de niños (as) en las aulas (06-11-08)

Aceleran campaña para estimular ingreso a clases (06-02-09)

Defensoría reclama por retraso en atención para víctimas de la droga (07-05-09)

Defensoría revisa condición de albergues del PANI (26-05-09)

Defensoría propone comisión mixta que estudie caso de colegios subvencionados (29-09-08) (21-05-09)

### **Reivindicar los derechos de las mujeres**

Defensoría interviene para acelerar entrega de pruebas de paternidad (04-03-08)

Defensoría alza la voz por situación de femicidios en el país y demanda mayor atención ante últimas muertes de mujeres (17-04-08) (29-04-08)

Defensoría considera que se hizo justicia en el caso Tomayco (23-07-08)

Discuten hoy estrategia para atacar discriminación laboral de las mujeres (23-09-08)

Defensoría recuerda a autoridades que traslado de privadas de libertad en "cajones" debe ser sin esposas (25-02-09)

Defensoría reclama por cierre de cárcel de mujeres en Pérez Zeledón y presentó amparo (02-04-09) (03-04-09)

Defensoría alarmada por decisiones judiciales en casos de mujeres agredidas y pide dotar de asistencia legal a mujeres víctimas de violencia (27-11-08) (22-04-09)

Defensoría denuncia alta impunidad en casos de hostigamiento sexual (24-04-09)

Defensoría lidera cambios contra discriminación laboral en la maternidad y denuncia que Unesco en CR despidió a mujer en estado de embarazo (30-04-09) (20-05-09)

Defensoría denuncia nula participación de mujeres en seis Juntas Directivas (05-05-09)

Defensoría lamenta rechazo a recurso sobre penalización de la violencia (19-05-09)

### **En defensa del Derecho a la Salud**

Defensoría pide al Ministerio de Salud mantener en firme decisión de cierre de hotel Allegro Papagayo (06-02-08)

Defensoría investiga situación del agua en sector este de la capital e interviene por deficiente calidad del agua en El Guarco (04-03-08) (25-03-09)

Defensoría pide al Ministerio de Salud seguir con mano dura contra establecimientos peligrosos (01-08-08)

Defensoría citó a la CCSS por problemáticas en Hospital de Alajuela e interviene por lenta entrega de ultrasonidos (25-09-08) (14-05-09)

Defensoría pide aplicar bisturí a listas de espera en gastroscopías y colonoscopías (30-03-09)

Defensoría investiga suspensión de trasplantes de hígado en el México (24-04-09)

Defensoría respalda acciones sanitarias por gripe porcina (29-04-09)

Defensoría asume mediación por situación con protectores solares (07-05-09)

Defensoría llama a eliminar desechos en abandono en custodia del Estado (07-05-09)

Defensoría urge a la Caja consolidar red que combatirá cáncer en el país y preocupada por posible desfinanciamiento de clínicas para atención de pacientes con dolor (01-04-08) (12-05-09).

Defensoría solicito revisar calidad de las comidas en hogares de ancianos, centros de atención de niños y niñas en riesgo social, cárceles y comedores escolares (14-05-09)

Defensoría pide informe a hospital y a la Caja por emergencia con bacteria en San Juan de Dios (20-05-09) (20-05-09)

Defensoría monitorea prestación de servicios en hospitales de la Zona Sur (25-03-09)

### Vigilantes del cumplimiento de las leyes

País camina pero con desigualdad /Según Informe del Estado de los Derechos Humanos en el país (25-06-08)

Más de 300 mil habitantes han acudido a la Defensoría en procura del restablecimiento de sus derechos (01-10-08)

Defensoría recomienda a Bancos restituir dinero por fraudes electrónicos a clientes (07-10-08)

Defensoría califica a la pobreza como una violación flagrante a los Derechos Humanos (31-10-08)

Defensoría pide trato preferencial para víctimas de accidentes de tránsito (05-11-08)

Primer victoria de la Defensoría en el Tribunal Contencioso Administrativo (05-11-08)

Pronunciamento de la Defensoría sobre gastos en el caso Banhvi (06-02-09)

Defensoría solicita a MIVAH dar más información a vecinos sobre obras en finca San Juan de Pavas (30-03-09)

Defensoría presiona por seguridad para peatones en Curridabat (31-03-09)

Defensoría pide cuentas por aparente fiesta en el Hospital Calderón (02-04-09)

Defensoría pide al INA ejecutar superávit (23-04-09)

Defensoría abre debate sobre implicaciones en apertura de seguros (28-04-09)

Defensoría protesta por riesgos de pasajeros ante obra municipal en Paseo de Las Damas en San José (28-04-09)

Posición de la Defensoría sobre proyecto de ley sobre subvención estatal a instituciones privadas de enseñanza (30-04-09)

Defensoría gestiona reparación de gran hundimiento en carretera Costanera (19-05-09)

Defensoría cuestiona que regidor de Belén reciba salario del ICE por ocupar ese cargo (15-05-09)

Defensoría abrirá sede regional en Ciudad Neilly (26-02-08)

### Protegiendo el Derecho al Ambiente

Defensoría urge al ICE agresiva campaña para ahorrar energía (08-04-08)

Defensoría pide mano dura en defensa del medio ambiente, apoya creación de una Fiscalía Ambiental en Osa (25-03-08)

Defensoría emplaza a jercas ante conflicto por agua en Sardinal, exige suspender obras de construcción de acueducto (21-05-08) (22-05-08) (23-05-08) (27-05-08) (03-06-08) (10-11-08)

Defensoría cuestiona contrato que autorizó obras de acueducto Sardinal, duda sobre validez del contrato de fideicomiso utilizado y eleva gestión ante la Contraloría por informe (06-02-08) (18-06-08) (29-10-08) (25-11-08) (18-12-08) (15-01-09)

Defensoría pide monitoreo constante por sequía en la Zona Norte e insta al Gobierno a declarar "emergencia agrícola y de salud pública" (20-05-08) (22-05-08)

Defensoría presentó Acción de Inconstitucionalidad contra Proyecto Minero Crucitas(10-11-08)

Defensoría constató cierres ilegales de accesos a playas en Osa, comprueba daños ambientales, gestiona reclamos por daños (04-12-08) (05-03-09) (07-05-09) (11-05-09)

Defensoría advierte de riesgos por construcciones en Desamparados (25-03-09)

Defensoría exige a 14 cantones planificar depósito y tratamiento de la basura (01-04-09)

Defensoría pide cuentas sobre protección de las tortugas marinas (08-05-09)

Defensoría recuerda que entrada a reserva Gandoca no tiene costo (12-05-09)

Defensoría investiga destrucción de bosque en Uvita de Osa (13-05-09)

### **En Defensa de los Derechos Laborales**

Defensoría llama a diálogo sobre ajuste salarial a sector no profesional (01-04-09)

Defensoría pide denunciar prácticas que discriminan a personas con VIH (05-05-09)

Defensoría presiona por cambio en jornada laboral de los bomberos (06-05-09)

### **A favor de la educación en Derechos Humanos**

Defensoría y Embajada de Suiza firmarán convenio para capacitación en Derechos Humanos (07-03-08)

Defensoría y escultores nacionales se dan la mano (10-03-08)

Defensorías de Centroamérica exhortan a erradicar leyes incompatibles con Derechos Humanos (25-06-08)

Defensoría invita al público a participar en concursos para celebrar Aniversario (10-09-08)

Educaran a 72 mil colegiales a través de obras de teatro (03-08-08) (17-09-08) (26-09-08) (20-04-09).

Defensoría rindió homenaje a ganadores de Premio "Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida" 2008. (23-10-08)

Defensoría inicia hoy gran jornada para celebrar 60 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (09-12-08)

Defensoría se unió a la lucha para promover seguridad en el cantón de Corredores (15-01-09)

Defensoría reúne a escritores costarricenses a través de cuentos en Derechos Humanos (03-02-09)

Abierta recepción para que habitantes y organizaciones participen en concurso Premio "Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida" (20-04-09)