

PRESENTACION

Con ocasión del cumplimiento de nuestra obligación legal y a un año de haber asumido la responsabilidad de conducir el rumbo de esta institución, presentamos a la Asamblea Legislativa el Informe Anual correspondiente al trabajo realizado por la Defensoría de los Habitantes entre el 1º de mayo de 1997 y el 30 de abril de 1998. Al cumplir con esta obligación, deseamos reiterar algunos de los compromisos que asumimos como norte de nuestra gestión con ocasión de nuestra anterior presentación en junio de 1997.

Dijimos en aquel momento que procuraríamos escuchar e involucrarnos en los problemas e inquietudes de los habitantes con el fin de derivar datos y enseñanzas que facilitarían el abordaje integral de los problemas que se plantearan. En ese sentido, la atención de casos individuales nos permitió profundizar en investigaciones más generales que nos revelaron información esencial para atender con prioridad muchos temas que por su carácter estructural se constituían en serias amenazas para los derechos de la población. Este salto cualitativo nos permitió asumir posiciones fundadas en los distintos foros en los que se discutieron los principales asuntos de interés nacional.

También señalamos la importancia de buscar el equilibrio necesario entre el consenso y la denuncia, entre la negociación y el enfrentamiento. Al respecto hemos considerado que lejos de buscar confrontaciones con los órganos o funcionarios denunciados, las investigaciones realizadas por la Defensoría tendrían también el objetivo de contribuir a lograr una mejora en la gestión de las instituciones involucradas.

Otra responsabilidad que asumimos con especial convicción fue la de preservar la independencia de criterio y fortalecer el compromiso de la institución con todos los habitantes pero con la conciencia de que no todos ellos son iguales, ni tienen las mismas oportunidades y necesidades. En ese sentido, la Defensoría ha reconocido las circunstancias particulares de los que más la necesitan y ha dirigido sus actuaciones a la atención prioritaria de los sectores más vulnerables de la población. Esta definición se ha visto reflejada en una jerarquización del trabajo de la Defensoría que se evidencia, precisamente, en el contenido de este Informe.

Estamos convencidos de que la construcción de esta filosofía institucional y su aplicación al trabajo cotidiano de la Defensoría ha fortalecido su capacidad para interpretar la realidad y evolucionar hacia nuevas perspectivas de abordaje.

En ese sentido, uno de los temas que la Defensoría planteó como esencial se refiere a la incapacidad del sistema político y de sus instituciones para relacionarse con la sociedad civil y articular sus demandas lo cual alude a la necesidad de replantear las relaciones existentes entre las instituciones del sector público y los habitantes. Se trata de establecer nuevas reglas y formas de relación teniendo presente la necesidad de facilitar la participación de los habitantes además de incorporar criterios para evaluar la calidad y eficacia de los servicios públicos.

Nuestro planteamiento, en ese sentido, pretende insistir en que el asunto de la gobernabilidad es más que un problema de poder o de ejercicio administrativo de la función pública pues se refiere también a las condiciones necesarias para ejercer el poder con eficacia, legitimidad y respaldo ciudadano.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que esta concepción de la gobernabilidad democrática encuentra su contenido concreto en el respeto a los derechos humanos de los habitantes y, fundamentalmente, de los sectores más vulnerables de la población. Se trata, entonces, de que esa interacción entre el sector público y la sociedad civil evolucione en un entorno que garantice la libertad, la participación, la satisfacción de las necesidades básicas y la igualdad de oportunidades..

Para lograr una modificación en esta cultura del poder resulta necesario invertir los términos de la relación.

Alguna distorsión en la interpretación de las normas y principios que rigen nuestro sistema ha derivado en una percepción inadecuada sobre el ejercicio del poder. De un lado los órganos públicos han asumido una actitud de suficiencia en la que la participación de los administrados ha pasado a ser residual en tanto, de otro, los habitantes se sienten disminuidos al verse en la necesidad de entrar en contacto con los esquemas tradicionales de la Administración Pública. Y así hay que decirlo: constantemente llegan a solicitar los servicios de la Defensoría de los Habitantes personas que se sienten disminuidas, con miedo a enfrentarse a las instituciones del sector público y en algunas ocasiones hasta amenazadas por sus mismos funcionarios. Hemos constatado que al acercarse a solicitar la intervención de una de estas entidades, los habitantes sienten que piden un favor que debe ser agradecido en caso de que el servicio se preste con propiedad.

Resulta necesario romper con esta cultura que tiene por efecto fomentar el clientelismo electoral y obligar a las personas a pedir como favor y no como derecho, al tiempo que ensancha en proporciones ya casi inmanejables la brecha existente entre el aparato burocrático y la sociedad civil.

Se torna indispensable, desde ese punto de vista, que las instituciones se construyan para mantenerse en constante relación con su entorno. Es decir, se trata de que sus funciones y los servicios que prestan respondan directamente a las necesidades de la comunidad y que puedan adaptarse a lo largo del tiempo a las demandas y valores de la sociedad. Se trata, además, de que establezcan interacciones constantes y fluidas con los otros órganos que comparten responsabilidades en el ejercicio de una función pública. Entonces podrá el administrado comprender que las instituciones tienen por finalidad la satisfacción de los intereses colectivos y que, además, sus funcionarios son, y deben actuar, como simples depositarios de la autoridad que se les delega.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes -conforme se indicó en el Informe Anual 1997- que uno de los instrumentos que contribuirían decididamente en este proceso sería el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas que funcione en una doble dimensión: la de las autoridades públicas y la de la sociedad civil.

Desde el punto de vista de las instituciones públicas y sus funcionarios, ello exige el cumplimiento legal y moral de las responsabilidades que derivan del ejercicio de una función pública y la consiguiente obligación de dar cuentas sobre el resultado de la gestión. Se trata de adoptar medidas que sirvan como mecanismos para prevenir no solo la corrupción, sino el manejo eficiente y equitativo de los recursos transitoriamente depositados en los gobernantes de turno.

Ahora bien, desde el punto de vista de la sociedad civil, el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas implica asumir como propio el derecho, y aún más la obligación, de exigir cuentas a los órganos y autoridades públicas sobre los resultados de su gestión y el respeto a los derechos fundamentales de los habitantes. Es en este punto en el que adquiere especial relevancia el papel de la educación.

Estamos convencidos de que la educación formal no está formando habitantes informados. Sin temor a equivocarnos nos atrevemos a afirmar lo contrario: los costarricenses somos educados pero no informados. Ni siquiera estamos informados acerca de nuestros derechos fundamentales. No informados ni siquiera de nuestras posibilidades cívicas como ciudadanos, no informados ni aun de nuestros derechos como usuarios o como consumidores. Ello sumado, a la cultura del clientelismo electoral constituye para la Defensoría uno de los problemas más serios en la relación Instituciones-Habitantes y consecuentemente en la ecuación propicia para una gobernabilidad democrática y participativa.

Hace un año dijimos también que una Defensoría eficiente debe caracterizarse por su capacidad para reconocer el momento histórico y responder a sus exigencias. Los esfuerzos realizados por ampliar la cobertura de los servicios de la institución a la mayor cantidad posible de habitantes nos ha llevado a iniciar un proceso de desconcentración con la colaboración de las comunidades y las instituciones locales que iniciará con la apertura de la primera oficina permanente de la Defensoría en la ciudad de Liberia y continuará con el establecimiento otras dependencias similares en el resto de las regiones del país. Se espera que éste sea el primer paso de un proceso más integral que facilite el establecimiento de nuevos esquemas de relación entre las instituciones y los habitantes en el nivel local.

INTRODUCCION

La Defensoría de los Habitantes cumple con su mandato legal de presentar el Informe Anual 1997-1998, a la Asamblea Legislativa con la certeza de que la práctica de rendir cuentas es no solo un principio de sana administración pública, sino fundamentalmente un elemento indispensable para el establecimiento de relaciones adecuadas entre gobernantes y gobernados.

Rendir cuentas a quienes han depositado su confianza en las instituciones públicas se constituye así, no solo en una obligación, sino también en un derecho: un derecho de los habitantes a conocer, evaluar y participar de la cosa pública con información cierta, y sobre todo a decidir el destino de la patria, con la seguridad de quien tiene en sus manos la información necesaria.

Destinamos el primer capítulo a exponer los siete temas que por su impacto y características especiales propusimos como prioritarios en el informe del año pasado: pensiones con cargo al presupuesto nacional, asuntos municipales: bienes inmuebles y zona marítimo terrestre, la violencia doméstica y el hostigamiento sexual, la situación de las personas con discapacidad, el accidente del servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios, el caso del Banco Anglo y el tema de vivienda. Este último, por su complejidad e impacto, se traslada en esta oportunidad a otra parte de este informe.

En cada uno de los temas indicados, se resumen las gestiones realizadas por las instituciones correspondientes, así como por la Defensoría, y se confrontan las recomendaciones que se emitieron el año pasado con la situación actual del problema abordado. Además, a manera de conclusión se reiteran algunas de las recomendaciones, o bien, se hacen nuevos planteamientos tendientes a dar seguimiento a los asuntos planteados.

Un segundo capítulo informa acerca de otros temas que han ocupado la agenda de la Defensoría de los Habitantes ya sea por lo reiterado de las denuncias o bien por la necesidad de situarlos en el foro de la discusión nacional. Se trata de enfocar los grandes asuntos como vivienda, educación, calidad de los servicios públicos y recursos hídricos, desde la perspectiva que más afecta a los habitantes: desde la óptica de quienes diariamente acuden a la Defensoría con sus problemas.

Así, en materia de vivienda se analiza el costo económico y social de las reubicaciones habitacionales que deben realizarse en virtud de los malos manejos y la ausencia de controles; en educación se enfatiza el tema de las adecuaciones curriculares y la falta de reglamentación en la educación privada, entre otros; la calidad de los servicios públicos se centra en el problema del transporte remunerado de personas y la referencia a la situación de los recursos hídricos desarrolla la deficiencia en la prestación del servicio de agua potable, la inadecuada administración de los acueductos rurales y el mal funcionamiento de los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial.

Además, se incluyen dos planteamientos de especial significado para la Defensoría: la salud visualizada desde el punto de vista de algunas de las causas que están provocando el deterioro del sistema de seguridad social y la administración de justicia como un derecho consagrado en la Constitución Política y un servicio público sujeto a controles que debe prestarse con eficiencia para garantizar el acceso de los habitantes a una justicia pronta y cumplida. Otro tema prioritario incluido en este capítulo es el de los adultos mayores. Su razón de ser radica en la inexistencia de políticas integrales dirigidas a este importante sector de la población. Considera la Defensoría que razones de planificación económica y social pero, sobre todo, de índole moral, hacen que exista con este sector de la población, un compromiso que las nuevas generaciones debemos honrar.

El tercer capítulo profundiza en la labor de defensa sustantiva que realizan las distintas Direcciones que componen la Defensoría de los Habitantes, a saber, la Dirección de la Defensoría de

la Mujer, la Dirección de Protección Especial, la Dirección de Calidad de Vida, la Dirección de Control de Gestión Administrativa, la Dirección de Asuntos Económicos y la Dirección de Niñez y Adolescencia.

En forma correlativa a esta labor de defensa de los derechos e intereses de los habitantes realizada por estas Direcciones, subyacen las actividades de promoción y divulgación, las cuales ocupan un lugar de enorme importancia en el quehacer institucional. Ese es, precisamente, el contenido del cuarto capítulo del este Informe.

En el quinto capítulo se incluye un Informe de Gestión en el que se comentan los cambios de la estructura orgánica y funcional ejecutados durante ese período, así como una referencia a las medidas administrativas que se han adoptados con el fin de cumplir con los objetivos planteados y a los informes financieros correspondientes. Además se realiza un análisis estadístico del trabajo realizado entre el 1º de mayo de 1997 y el 30 de abril de 1998.

CAPITULO I

RENDICION DE CUENTAS: SEGUIMIENTO DE CASOS INFORME 1997

A. PENSIONES CON CARGO AL PRESUPUESTO NACIONAL: NEGACION Y ATRASO

Las investigaciones y acciones tomadas por la Defensoría de los Habitantes respecto a este tema, obedecen a su función como "órgano encargado de proteger los derechos e intereses de los habitantes" dado el reiterado incumplimiento, por parte del Estado, de derechos jubilatorios adquiridos por gran cantidad de costarricenses.

En ese sentido, el malestar expresado por los habitantes que sienten lesionados sus derechos a la jubilación, ponen en evidencia que persisten una serie de problemas que afectan sensiblemente la vigencia de todo el sistema de pensiones del país.

1. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- **A la Dirección Nacional de Pensiones:**

- Publicar listados con la información de todas las solicitudes de pensión, ajuste, fatura de Gobierno y otras que se encuentran en la Dirección Nacional de Pensiones, donde se consigne la fecha de presentación, con el fin de que los mismos usuarios de los servicios sirvan de fiscalizadores en cuanto al trámite correspondiente y se respete el principio de primero en tiempo, primero en derecho.
- Investigar las pensiones a cargo del Estado de las que se tenga sospecha o evidencia de que exista irregularidad por sobrepagos con el fin de recuperar las diferencias en que se pudo haber incurrido.
- Establecer indicadores de productividad del personal que tiene a su cargo el estudio técnico y financiero de los expedientes que se tramitan en la Dirección Nacional de Pensiones.
- Realizar una determinación del número de solicitudes pendientes de trámite al 30 de mayo de 1997, ya sea por pensión, reajustes, apelaciones y facturas de gobierno, entre otros.
- Establecer un mecanismo apropiado para que los usuarios de los servicios de la Dirección Nacional de Pensiones conozcan las opciones disponibles para informarse acerca de la situación en que se encuentran sus expedientes.
- Despolitizar el manejo, trámite y otorgamiento de pensiones.

2. Estado de situación

Las investigaciones realizadas con el fin de abordar el problema no hicieron sino confirmar la necesidad de que se separara la Dirección Nacional de Pensiones de la estructura orgánica y administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a fin de dotarla de una independencia adecuada. Cabe indicar que mediante Decreto Ejecutivo Nº 25908-MP-MTSS de marzo de 1997, el

Poder Ejecutivo otorgó a dicha entidad el carácter de órgano máxima desconcentración. No obstante, en criterio de la Defensoría de los Habitantes tal medida resultaba insuficiente.

Por ese motivo, la institución le remitió una nota al Presidente de la República en la que le indicaba que buena parte de los problemas que habían afectado el trabajo de la Dirección Nacional de Pensiones derivaban de la injerencia de criterios políticos en la resolución de asuntos de carácter eminentemente técnico por lo que resultaba necesario adoptar medidas integrales tendientes a la solución de los problemas descritos. En ese sentido, se le recomendó presentar un proyecto de ley con el fin de otorgarle rango legal al grado de desconcentración máxima que se había atribuido a la entidad vía Decreto Ejecutivo. También se le solicitó que en tanto dicha iniciativa era tramitada, se adoptaran las medidas necesarias para asegurar la autonomía funcional y los recursos requeridos para que la Dirección Nacional de Pensiones cumpliera con sus funciones.

Cabe indicar que ante esta gestión, el Ministro de la Presidencia, solicitó a la Dirección Nacional de Pensiones, la redacción de un anteproyecto de ley mediante el cual se otorgara rango legal a la condición de desconcentración que se autorizó vía decreto, sin embargo la iniciativa no ha sido presentada a la Asamblea Legislativa.

Al otorgar rango legal al grado de desconcentración máxima de la Dirección Nacional de Pensiones debe considerarse la importancia de que los habitantes y, particularmente, el grupo de los pensionados, tengan una mayor participación en la integración de su Junta Directiva. Sin duda alguna, ello contribuiría a reforzar el carácter técnico de la institución y a erradicar definitivamente la vieja práctica -harto denunciada por la Defensoría de los Habitantes- de manejar con criterios político electorales el trámite de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Una decisión en este sentido resultaría, a criterio de la Defensoría de los Habitantes, de primordial importancia para la solución del problema en las gestiones presentadas respecto a pensiones o jubilaciones con cargo al Presupuesto Nacional, situación que se facilita con la decisión consignada en la Ley de Presupuesto de la República que ya le otorga carácter de Título Presupuestario a los "Regímenes Especiales de Pensiones".

Específicamente en cuanto a la labor interna de la Dirección, es preciso indicar que aunque en primera instancia se dijo que al mes de mayo de 1997 los trámites por resolver presentaban un acumulado de 19,509 asuntos, en su último informe se estableció que *"sin embargo el acumulado era mayor ya que no contemplaron algunos trámites que -ya- están bien identificados"*¹. En ese sentido, tal y como lo denunció la Defensoría en su momento, la cifra acumulada era superior a la anunciada por los jefes del Ministerio de Trabajo. Del Informe a abril de 1998 se concluye que se resolvieron *"15,954 solicitudes de pensión, 1,679 recursos administrativos y 355 facturas de gobierno"*², haciendo frente simultáneamente a 1500 recursos de amparo, uno de los cuales fue presentado por 179 interesados. Lo anterior suma 19,488 trámites resueltos y quedaron pendientes 7.118 gestiones.

Además deben incluirse 3.824 facturas más 6.831 reajustes de pensión (10,655 casos) que fueron trasladados a una consultoría externa contratada por el Proyecto de Depuración Contable, con el propósito de cuantificar la deuda que mantiene el Estado con los pensionados de los diferentes regímenes, así como la determinación de posibles sobrepagos. A pesar del compromiso de la Consultoría de entregar su informe final al 30 de abril, a la fecha esa tarea aún sigue pendiente.

Por todo lo anterior es claro que la suma real de casos en trámite ante la DGP acumulados a mayo de 1997 era de 30,143 gestiones, suma que superaba en alrededor de veinte mil casos lo

¹Informe de Labores. Mayo 1997 - Abril 1998. Dirección Nacional de Pensiones. Consejo Directivo de Pensiones. 30 de abril de 1998. Página 1.

²Ibid. Página 2.

estimado por el Ministro del ramo en aquel momento y que al 30 de abril pasado, a pesar de los esfuerzos señalados (Resolución de 19,488 casos) quedan pendientes 17,673 gestiones por resolver. (7,118 en trámites normales más los 10,655 transferidos a la consultoría del Proyecto de Depuración Contable).

Dentro del mismo informe, se manifestó que el número de solicitudes o trámites por resolver está siendo auditado por la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), a efecto de presentar un documento oficial sobre la realidad de la situación de la Dirección Nacional de Pensiones, que deberá ser divulgado adecuadamente ante la opinión pública. Definitivamente es necesaria la realización de ese análisis objetivo, el cual permitirá corroborar los datos incluidos en el último informe de la Dirección Nacional de Pensiones.

Asimismo, ese Informe expone una serie de logros en cuanto a la organización interna, la información, el ordenamiento en las áreas contable y jurídica, así como en el área tecnológica, que necesariamente, a criterio de la Defensoría, tendrán que ser analizados por la auditoría solicitada, así como divulgar igualmente sus resultados particulares.

Además con la conclusión del trabajo de la referida consultoría, deberá ser posible cuantificar el monto de la deuda acumulada que mantiene el Estado con los pensionados de los diferentes regímenes, así como la determinación de los montos de posibles sobrepagos que se hayan realizado, los cuales al momento de cierre del Informe de Labores referido, llegan a la suma de 119 casos³.

Es importante manifestar que en 1997 el Gobierno transfirió ¢ 65,326.5 millones para hacer los pagos ordinarios. Sin embargo, a pesar de que esa suma representó dos terceras partes del déficit corriente de ese año, no contempló los recursos necesarios para saldar la acumulación de deuda que existe, cuyo monto definitivo aún no se ha determinado.

De acuerdo a lo expuesto en el Informe de la Defensoría en 1997 y lo aportado en éste, la Defensoría concluye que la injerencia política y la acumulación de deficiencias administrativas en la Dirección General de Pensiones a lo largo de muchos períodos, han hecho que los habitantes que no reciben sus pagos basados en sus derechos jubilatorios, se vean absolutamente desplazados y desatendidos por parte de las instituciones del Estado.

La Defensoría de los Habitantes RECOMIENDA:

A LA DIRECCION NACIONAL DE PENSIONES:

- Con el fin de evitar la politización en el manejo, trámite y otorgamiento de pensiones, elaborar y gestionar la presentación del proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa que le otorgue rango legal al grado de desconcentración máxima atribuida a la Dirección Nacional de Pensiones por la vía del Decreto Ejecutivo, pero aumentando la participación en el Consejo Nacional de Pensiones a tres representantes -en lugar de dos- de las organizaciones de pensionados.
- Que la nueva Administración efectivamente determine el acumulado de gestiones pendientes al mes de abril de 1998, y solicite a la Auditoría Interna del Ministerio de Trabajo la ejecución efectiva de la evaluación operacional requerida, en la que se incluya también un análisis de los logros incluidos en el último informe de labores presentado por la Dirección Nacional de Pensiones

³Ibid. Página 23.

- Que la nueva Administración gestione los recursos necesarios para que la consultoría contratada por el Proyecto de Depuración Contable concluya a la mayor brevedad posible, su labor de evaluación de deudas acumuladas y estimación de sobrepagos otorgados, a fin de establecer claramente la deuda neta acumulada del Estado con los habitantes afectados, para poder alcanzar la solución definitiva del problema de las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
- Permitirle al interesado tener acceso informático y efectivo al estado de las gestiones por él solicitadas ante la DGP.
- Conforme se detecten los casos de sobrepago, se de un debido y efectivo proceso de cobro, a fin de reintegrarle al Estado los recursos girados inadecuadamente.
- Mantener y mejorar indicadores de productividad del personal que tiene a su cargo el estudio técnico y financiero de los expedientes que se tramitan en la Dirección Nacional de Pensiones.

B. ASUNTOS MUNICIPALES: BIENES INMUEBLES Y ZONA MARITIMO-TERRESTRE

La importancia de que los gobiernos locales cuenten con los recursos necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones, llevó a la Defensoría a analizar como tema de atención prioritaria del Informe Anual 1997 los problemas en la valoración y recuadación de los impuestos y cánones municipales, así como la inadecuada utilización de esos fondos en perjuicio de la calidad y eficiencia de los servicios que prestan los gobiernos locales.

1. El impuesto sobre bienes inmuebles: una tarea incompleta

La Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (Nº 7509) se promulgó el 9 de mayo de 1995 en un intento de fortalecer financieramente el régimen municipal.

La recaudación efectiva durante el primer año de vigencia de esta ley (1996), superó en un 69% lo presupuestado por ese concepto al inicio de ese año. Sin embargo, a pesar del incremento sustancial en los ingresos municipales por concepto de dicho tributo (un 84% respecto de lo recaudado por impuesto territorial en 1995), persistieron una serie de inconvenientes materiales que impidieron alcanzar un cobro efectivo del impuesto. También se ha verificado que existe ineficacia por parte de los gobiernos locales en la asignación de los recursos recaudados por ese concepto.

a. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- **A la Dirección General de Tributación Directa:** asumir el proceso de avalúo de los inmuebles con la agilidad y eficiencia a la que obliga la ley.
- **A las Municipalidades del país:** adoptar las medidas administrativas necesarias para garantizar una estructura eficiente de cobro del impuesto y asegurar que los recursos recaudados se inviertan en obras y el mejoramiento de los servicios municipales.

b. Estado de situación

- De conformidad con lo que establece Transitorio III de la Ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles la Dirección General de la Tributación Directa sería la encargada de elaborar, fijar y fiscalizar los avalúos sobre los inmuebles durante los primeros cinco años de su vigencia. A pesar de ello este órgano se dedicó, principalmente, a la elaboración de un método auxiliar para el establecimiento del monto de la declaración, de un mapeo y zonificación de cada cantón del país el cual se entregó el 31 de julio de 1997 a cada municipalidad. Al justificar tal proceder, la Dirección adujo ausencia de recursos humanos y tecnológicos para cumplir con la demanda de avalúos en los diferentes cantones del país.

La Defensoría denunció que a pesar de que dicho documento establecía montos ideales y no montos fijos sobre lo que las personas deberían incluir en su declaración, las municipalidades lo aplicaron estrictamente e incluso obligaron a las personas a rendir sus declaraciones con base en dichos montos, dejando de lado las particularidades de cada inmueble como es el caso del estado de conservación de la construcción, el tipo de materiales utilizados y el declive del terreno, entre otros, elementos todos que podrían incidir en una valoración diferente.

Todo lo anterior reflejó un inadecuado manejo en la aplicación de la Ley por parte de las municipalidades, situación que se agravó por la falta de información para los administrados lo cual incrementó la incertidumbre reinante en el país respecto al tema.

- A lo largo de 1997, aumentaron las denuncias contra las municipalidades en cuanto a la aplicación de esta ley, siendo las más relevantes las siguientes: cobro excesivo en el monto del impuesto, cobro del impuesto a viviendas de interés social, coacción ejercida por las Municipalidades a los contribuyentes en cuanto al monto a declarar por concepto de valor del inmueble, cobros mensuales indebidos con aplicación de intereses moratorios, cobro unificado de servicios e impuestos a personas que tienen obligaciones con la municipalidad (patentes, basura, impuesto de bienes inmuebles, etc.), inexistencia de criterios claros o de un formulario uniforme para la declaración de bienes inmuebles, falta de información a los habitantes acerca de los criterios utilizados en la realización de los avalúos y en los medios de impugnación a los avalúos, dificultad para poder hacerle frente al pago del impuesto por parte de las personas pensionadas o adultos mayores en virtud de lo exiguo de los montos de las pensiones, arbitrariedad por parte de las municipalidades al obligar a las personas a rendir declaración todos los años cuando la ley establece que debería hacerse como mínimo cada dos años.

- De las consultas y denuncias formuladas ante la Defensoría, en el Informe Anual 1997 se solicitó expresamente *"que tanto las normas explícitas como el espíritu de la ley, -fuesen- cumplidas a cabalidad"*. En aquel momento se hacía evidente la necesidad de realizar variaciones fundamentales en la ley, de manera que se plasmara concretamente ese espíritu que en todo momento privó en el legislador, cual era de dotar de suficientes recursos a las municipalidades, pero para que fuesen invertidos directamente en proyectos de desarrollo de las comunidades y con ello, mejorar la infraestructura en las mismas mediante esquemas descentralizados que hiciesen mejorar sustancialmente la funcionabilidad del Estado costarricense.

En virtud de que en aquellos momentos se presentaron en la corriente legislativa varios proyectos de reforma a la Ley N° 7509, en el mes de setiembre de 1997, la Defensoría insistió en varios aspectos que consideraba debían ser modificados con el fin de rectificar el rumbo tomado en la aplicación de la ley en sus primeros años de vigencia.

El 1º de enero de 1998 entró en vigencia la Ley N° 7729, la cual establece una serie de modificaciones sustanciales a la normativa original. Cabe indicar que algunas de las propuestas

presentadas por la Defensoría a los legisladores fueron aceptadas. Para efectos de información se consignan también algunos de los aspectos que no fueron incluidos en la reforma aprobada.

En primer lugar, la Defensoría había señalado la necesidad de garantizarle al contribuyente, de forma clara, precisa y expresa, que los recursos que aportarían a través de este impuesto, efectivamente se traducirían en más y mejores obras en sus comunidades, así como en mejores servicios por parte de cada gobierno local.

Dispone la reforma, en su artículo 1º, inciso a) que solo podrá destinarse a gastos administrativos un 10% del monto recaudado por dicho concepto, con lo que se garantiza, en alguna medida, que el resto de lo recaudado se convierta en obras de infraestructura que apoyen el desarrollo para la comunidad.

Al respecto es necesario indicar que en 1997, la inversión real se incrementó en ¢2,718.4 millones, siendo un 63% mayor que el aumento en la recaudación efectiva del impuesto de bienes inmuebles (¢1,666.5 millones).

Sin embargo, la Defensoría de nuevo llama la atención acerca de la estructura administrativa de las municipalidades que sigue siendo muy inflexible, el gasto por remuneraciones creció en 1997 casi diez puntos más de lo que aumentó la inflación, con lo que ese aumento equivale al 93% de lo recaudado por concepto del impuesto sobre bienes inmuebles.

- La Defensoría señaló, por otra parte, que la base impositiva del tributo debía establecerse con base en el valor de mercado de los inmuebles. Se señaló que la base imponible debe contemplar una actualización acorde con la capacidad de pago de los propietarios y con la evolución de los parámetros inflacionarios del valor efectivamente pagado por el inmueble cuando fue adquirido. Evitando de esa manera una diferenciación basada únicamente en criterios geográficos de ubicación de las clases económicas y sociales, como lamentablemente ha ocurrido en muchos países de Latinoamérica.

La anterior manifestación se justifica, por cuanto el valor de mercado de una propiedad en la gran mayoría de los casos no corresponde la capacidad de pago de sus propietarios, pues la plusvalía generada por mejoras en el vecindario (carreteras, construcción de centros comerciales, mayor acceso a centros de diversión, entre otros) es solamente una expectativa, mientras el propietario no venda efectivamente su bien. Por lo tanto, al utilizarse ese método, se está obligando a los habitantes de menores recursos a abandonar vecindarios en los que han convivido adecuadamente con vecinos de mayores ingresos económicos, situación que ha fortalecido el ambiente de paz y democracia del que ha disfrutado el país a lo largo de su historia.

A pesar de lo anterior la reforma a la ley estableció en su artículo 13 la posibilidad de que la Administración Tributaria modificara el valor del inmueble cuando hayan variado las características del entorno -construcción de carreteras u otro tipo de obras públicas.

- Por otro lado se señaló la necesidad de establecer una normativa para que los propietarios de menores recursos fueran efectivamente exonerados del pago del impuesto, sin que necesariamente sus inmuebles hubieran sido declarados de interés social. Además se señaló que esa exoneración debería ser permanente, de manera que se estableciese la base mínima sujeta al pago del impuesto la cual debería fijarse con fundamento en valores referenciales que se actualizaran con el tiempo.

La reforma a la ley estableció la exención del impuesto al inmueble único de persona física siempre que el valor del mismo no exceda el monto máximo equivalente a 45 salarios base y que el interesado la solicitara expresamente. Sería más práctico y justo si la aplicación de las exenciones se hiciera automáticamente y no a solicitud del interesado, máxime que los municipios no se han

preocupado por la debida divulgación del trámite para que las personas tengan acceso a dicha exoneración.

- La Defensoría planteó, también, la necesidad de que se reforzara a la Dirección General de Tributación Directa, haciéndose necesario que las municipalidades contribuyeran con los recursos necesarios a su financiamiento, por tratarse de un ente que además de técnico, especializado y con experiencia suficiente sería un tercero completamente ajeno, en la eventual confrontación entre las partes -interesados y municipalidades-. Al respecto la reforma establece la creación de un Organo de Normalización Técnica y de asesoría obligada de las municipalidades, adscrito al Ministerio de Hacienda y que contará para su financiamiento con el 1% de lo recaudado por las municipalidades del impuesto sobre bienes inmuebles, lo cual la Defensoría avala por completo.

Otras modificaciones introducidas en la reforma y que la Defensoría considera positivas son, por ejemplo, el que la declaración de bienes inmuebles se haga al menos una vez cada cinco años, que los medios de impugnación en caso de variaciones en el valor del inmueble por parte de la Administración Tributaria se establezcan con mayor claridad, así como la derogatoria del artículo 94 del Código Municipal que establecía el cobro del denominado "detalle de caminos".

- La Defensoría de los Habitantes considera de primordial importancia la capacitación en derechos humanos económicos y sociales a las municipalidades a efecto de que realicen una labor más eficiente en la recaudación de impuestos y que ésta se ejecute respetando los derechos de todos los habitantes. Asimismo se requiere que los recursos objetos del proceso de recaudación se refleje en mejoras para la comunidad y en una participación más activa en las decisiones por parte de la sociedad civil.

La Defensoría de los Habitantes RECOMIENDA:

- **A LAS MUNICIPALIDADES DEL PAIS:** Adoptar las medidas necesarias para que los habitantes cuenten con la información necesaria para cumplir con sus obligaciones como contribuyentes, que los avalúos que se realicen sean notificados a los propietarios de los inmuebles y que se divulguen adecuadamente los requisitos para acceder a la exoneración.

2. Sobre la zona marítimo terrestre

La buena administración y el cuidado de las zonas costeras resulta un tema de vital interés para el desarrollo del país.

Conforme se consignó en el Informe Anual 1997, la Defensoría de los Habitantes ha detectado una serie de problemas relacionados con la zona marítimo terrestre de urgente atención por parte de los Gobiernos Locales, así como de otras instituciones estatales involucradas. A pesar de las recomendaciones emitidas en esa oportunidad, los problemas denunciados persisten en varias playas del país. Las denuncias por irregularidades en el otorgamiento de concesiones continúan presentándose, a la vez que la actualización del valor de los cánones resulta ser un proceso lento y desordenado.

a. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• A las Municipalidades encargadas de la zona marítimo terrestre: Tomar medidas urgentes para definir el Plan Regulador y el Plano Catastrado de las Zonas |
|---|

Costeras y mantener un control permanente sobre las condiciones otorgadas y la actualización de los cánones correspondientes.

b. Estado de situación

i. Planes reguladores en zonas costeras

Los planes reguladores son de vital importancia en tanto permiten el ordenamiento en la distribución de los diferentes usos del área de los 200 metros que comprende la zona marítimo terrestre. Dicha planificación permite un desarrollo ordenado de las costas procurando reducir al mínimo los impactos negativos sobre el ambiente, actividad que se hace inminente, dado el fuerte incremento de infraestructura turística en los litorales del país. Además, dichos planes permiten una justa y equitativa distribución de las áreas a otorgar en concesión, procurando siempre el mejoramiento en la calidad de vida de los habitantes oriundos del lugar.

- Del análisis de la información suministrada por el Instituto Costarricense de Turismo, en relación con los planes reguladores aprobados y zonas declaradas de interés turístico, se desprende que a pesar de que desde la década de los 80 se han aprobado poco más de 100 planes reguladores, muchos de ellos no fueron publicados en la Gaceta, por lo cual no entraron legalmente en vigencia, lo que ha entorpecido su aplicación en materia de otorgamiento de concesiones.

La Defensoría de los Habitantes considera indispensable llamar la atención de los Gobiernos Locales en esta materia ya que no basta con tomar la decisión de hacer un plan regulador y someterlo al análisis y aprobación de las entidades encargadas si al final el proceso queda incompleto pues no se cumple con su publicación y entrada en vigencia. En estos casos la pérdida de esfuerzos se suma a la desactualización que se produce como consecuencia del irreversible proceso de desarrollo de la infraestructura turística del país.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en el caso del plan regulador de Playa Guiones Sur. Dicho plan fue aprobado por el ICT en mayo de 1982; sin embargo, no fue aprobado por la Municipalidad de Nicoya y consecuentemente no se publicó. Lo anterior hizo que por denuncia presentada ante la Defensoría se analizaran los problemas referidos a las concesiones otorgadas en dicha zona y se formularan una serie de recomendaciones, entre las que indudablemente se encuentran las relacionadas con la necesaria actualización y aprobación de un plan regulador.

De igual forma, la Defensoría de los Habitantes está investigando denuncias formuladas por la ocupación de la Playa Brasilito, Guanacaste. Al respecto conviene señalar que gran parte del problema denunciado se origina en la ausencia de un plan regulador que, valga aclarar, se encuentra en proceso de aprobación.

Resulta necesario que los gobiernos locales adopten mecanismos que faciliten la participación de los habitantes en la elaboración de los planes reguladores. Esta sería una forma de garantizar que estos instrumentos de ordenamiento territorial respondan a la realidad de las situaciones existentes en la zona. Además, dado que es competencia de los Gobiernos Locales la elaboración de los planes reguladores, es necesario que su participación sea más activa a lo largo de todo el proceso. En ese sentido también resulta de vital importancia la participación del Instituto Costarricense de Turismo. En síntesis, se trata de que los entes involucrados en conjunto con los habitantes eviten lo que sucede con alguna frecuencia: que empresas consultoras privadas, contratadas para la elaboración del Plan Regulador, entreguen un producto final que no corresponde con la realidad actual de la zona.

- Muchos de los planes aprobados en la década de los años 80 se encuentran desactualizados. Esto por cuanto el desarrollo de infraestructura ha sido acelerado, lo cual hace que el objetivo final del plan se pierda en tanto no sirve de punto de referencia para establecer un ordenamiento territorial.

Tales son los casos evidenciados en Playa Tamarindo y Playas del Coco, ambas con desarrollos turísticos acelerados en los últimos años y con planes reguladores desactualizados. En el caso de Playas del Coco esta Defensoría tiene conocimiento que está en proceso de aprobación un nuevo plan regulador.

- Existen zonas costeras con planes reguladores aprobados y vigentes pero que no cuentan, por ejemplo, con el amojonamiento requerido, lo cual dificulta el conocer cuáles son los límites entre la zona pública y la zona restringida.

De esta forma, la inexistencia de planes reguladores -necesarios para el otorgamiento de concesiones-, o bien la desactualización e irrespeto de los existentes, trae como consecuencia, entre otras cosas, las ocupaciones ilegales en zona pública, la restricción de particulares en la misma, los diferendos en materia de concesiones, así como el constante irrespeto a lo establecido en la ley de la zona marítimo terrestre.

En ese sentido, la invasión de zona pública por diversas construcciones realizadas en ella es una constante que debe llamar la atención. Habitantes de playas como Guiones, Ocotol, Tamarindo, Brasilito, Del Coco, Hermosa y Matapalo, entre otras muchas, han acudido a la Defensoría a denunciar invasiones de la zona pública. De igual forma, la Defensoría continua conociendo casos de playas que, de un día para otro, se convierten en playas privadas ante la decisión de particulares de impedir el acceso a la zona pública. Tal es el caso de las playas Blanca y Mantas en donde desde hace varios años se ha venido luchando por garantizar el libre acceso de los habitantes, a pesar de lo cual, a la fecha solo es posible acceder a ellas por vía marítima o bien siendo socio de un complejo turístico instalado en la zona.

Frente a este tipo de denuncias, la Defensoría de los Habitantes ha iniciado investigaciones tendientes a determinar la veracidad de los hechos señalados y la responsabilidad de las autoridades competentes en el caso concreto. Cabe indicar que en muchas ocasiones, los habitantes han presentado sus denuncias ante las Municipalidades sin recibir respuesta alguna, con lo que se violó el derecho de petición y pronta respuesta consagrado en el artículo 27 de la Constitución. Cabe indicar que la Defensoría de los Habitantes también ha debido enfrentar el incumplimiento de parte de los Gobiernos Locales de su obligación de remitir los informes solicitados por la institución. Como ejemplos de lo anterior deben citarse los serios retrasos por parte de las Municipalidades de Limón y Garabito, entre otras, en la remisión de información solicitada, lo cual viene en perjuicio directo del habitante así como del trámite de la investigación.ⁱ En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes recuerda a los Gobiernos Locales su obligación legal de responder en tiempo a los requerimientos de información planteados por la Defensoría, al igual que a las gestiones presentadas por los habitantes.

La negligencia administrativa por parte de los Gobiernos Locales en materia de aprobación, publicación y actualización de planes reguladores resulta inaceptable y así lo denuncia la Defensoría de los Habitantes. Si bien es cierto, la elaboración de un plan regulador resulta onerosa, los beneficios que se pueden obtener con su aprobación justifican sobremana esa inversión. Sin embargo, se requiere para ello de una adecuada coordinación entre las Municipalidades y el Instituto Costarricense de Turismo además de la efectiva participación de los habitantes en el proceso su formulación y elaboración.

ii. Capacitación de funcionarios públicos en materia de zona marítimo terrestre:

Las irregularidades detectadas por esta Defensoría en el otorgamiento de concesiones en la zona marítimo terrestre evidencian, en algunos casos, el desconocimiento por parte de los funcionarios municipales, de las disposiciones contenidas en la Ley de la Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento en materia de otorgamiento de concesiones, o bien su resistencia a aplicar la normativa existente.

En ese sentido, resulta necesario promover una adecuada capacitación de los funcionarios municipales, en conjunto con el Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Geográfico Nacional, Procuraduría General de la República y demás instituciones que por la temática tengan a su cargo el conocimiento de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre.

En los casos en los que existe un plan regulador, la capacitación en cuanto a su contenido y aplicación resulta de vital importancia. En los casos en que no exista plan regulador conviene que los funcionarios municipales tengan claridad en relación con la normativa a aplicar. Conviene iniciar con fuerza un proceso de capacitación dirigido a los funcionarios municipales que iniciaron funciones recientemente.

iii. Ausencia de registros actualizados sobre concesiones otorgadas y montos a cobrar:

La Defensoría de los Habitantes continúa recibiendo quejas de habitantes que indican ser concesionarios de un terreno en la zona marítimo terrestre, pero que otra persona reclama iguales derechos, existiendo en algunos casos hasta dos otorgamientos de concesión sobre un mismo terreno.

Dicha situación se origina, entre otras cosas, por la ausencia de registros actualizados en relación con las concesiones otorgadas en la zona, o bien en la omisión de respuesta de gestiones presentadas por concesionarios ante el Gobierno Local que devienen luego en nulidades que afectan posteriores procesos de otorgamiento de concesiones.

Ahora bien, independientemente de los graves perjuicios generados a los habitantes, que en muchos casos deben acudir a la vía judicial para que se aclare la irregularidad existente, conviene también indicar que dicha problemática se refleja directamente en el cobro de los cánones correspondientes por parte del Gobierno Local que en muchos casos deja de percibir sumas importantes por parte de la persona que legítimamente tiene la concesión.

En materia de desactualización en los montos de los cánones a pagar por concesiones otorgadas, preocupa a la Defensoría que los Gobiernos Locales continúen perdiendo importantes recursos económicos por el cobro de montos en muchos casos inferiores a lo que en realidad deben pagar los concesionarios. Por otra parte, conviene revisar los índices de morosidad existentes en el pago de cánones a efectos de tomar los controles que permitan su disminución.

Pese a que la Defensoría de los Habitantes recomendó la actualización de dichos montos, esto no se ha cumplido adecuadamente y, consecuentemente, los ingresos municipales percibidos por dicho concepto en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste, solamente pasaron de representar el 2.87% de los ingresos corrientes de las municipalidades de esos cantones en 1996ii a contribuir con el 3.03% en 1997iii .

c. Otros ámbitos de intervención: regímenes particulares

Especial atención merece, en criterio de la Defensoría, la situación de las zonas consideradas como "regímenes particulares" en relación con la aplicación de la ley de la zona marítimo terrestre. Tal es el caso de las ciudades que se encuentran en los litorales, a saber, Golfito, Quepos, Puntarenas, Jacó y Limón.

Si bien es cierto, dentro de los regímenes de la ciudad se aplica la Ley de Planificación Urbana, la cual exige una adecuada planificación de su desarrollo, más allá de esos límites rige la ley de la zona marítimo terrestre. Lo anterior, aunado al gran índice poblacional de dichas ciudades, así como a las construcciones realizadas, ha dificultado el cuidado y planificación de dichas zonas costeras.

La Defensoría de los Habitantes ha recibido denuncias en relación con la ocupación de la zona pública en Playa Cieneguita, Puntarenas y otras ciudades litorales. Si bien es cierto dichas ciudades deben contar con un plan regulador diferente al establecido por la ley de la zona marítimo terrestre, resulta necesario que el mismo procure el ordenamiento también de las zonas de playa.

El impacto negativo que esta situación origina en el ambiente y en de calidad de vida de los habitantes, producto de construcciones realizadas sin la debida planificación, resulta a criterio de la Defensoría, de urgente atención.

En conclusión, la Defensoría de los Habitantes considera que en materia de zona marítimo terrestre se detectan pocos avances que permitan atender la problemática existente. Por el contrario, se puede indicar que los problemas se han visto agravados por un creciente desarrollo turístico que no avanza de manera análoga con medidas de protección ambiental o de planificación costera.

En los últimos años ha sido evidente la expansión de la actividad turística en nuestro país. Si bien ello ha permitido un importante crecimiento de algunos sectores es criterio de la Defensoría que dicho desarrollo debe corresponder a un esfuerzo de planificación adecuada que prevea y minimize el impacto social y ambiental de este proceso. En ese sentido, la adopción de planes reguladores y de cualquier otra medida con la que se pretenda un ordenamiento territorial resulta a todas luces indispensable en la actualidad.

La Defensoría de los Habitantes, respetuosa de la autonomía municipal, RECOMIENDA:

Que ante la evidente expansión de la actividad turística de los últimos años y que además, recientemente ha sido declarada prioritaria por parte de las autoridades de Gobierno, se adopten las medidas necesarias para que dicho desarrollo corresponda a un esfuerzo planificado y participativo, que prevea y evite cualquier impacto social y ambiental negativo en las comunidades involucradas.

En ese sentido, la adopción de planes reguladores y de cualquier otra medida con la que se pretenda un ordenamiento territorial bajo estos criterios, resulta a todas luces indispensable. Debe considerarse que la participación de los habitantes de la zona en la formulación de este tipo de instrumentos, contribuiría a garantizar la actualidad y vigencia de su contenido. Resulta necesaria, además, una intervención más activa de los gobiernos locales en la aplicación de las medidas previstas por los planes reguladores y una coordinación efectiva con el Instituto Costarricense de Turismo en materia de su competencia.

C. VIOLENCIA DOMESTICA Y HOSTIGAMIENTO SEXUAL

En el Informe Anual 1997 se identificó a la Violencia Doméstica y al Hostigamiento Sexual como dos de los temas que demandaron mayor atención por parte de la Defensoría dada la cantidad de denuncias y consultas que se recibieron además de las gravísimas consecuencias que ambas formas de violencia producen en sus principales víctimas: las mujeres.

Como parte del seguimiento dado a las recomendaciones vertidas por la institución, a continuación se analiza el estado de situación de las problemáticas planteadas, las acciones desarrolladas por la Defensoría y las recomendaciones que se derivan de esas nuevas circunstancias.

1. Violencia doméstica

El tema de la violencia doméstica es un tema recurrente en la Defensoría, conceptualizado como una violación a los Derechos Humanos y libertades fundamentales de las mujeres; por tal condición, el sistema público institucional está llamado a incorporar el problema en la agenda nacional y aportarle soluciones.

a. Compromisos y recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- Acciones de divulgación y capacitación en relación con la Ley contra la Violencia Doméstica.
- Acciones de seguimiento a la aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica.
- Apoyo e impulso a reformas legales que tengan incidencia en la situación de las mujeres y que coadyuvarían a la disminución de las formas de violencia en su contra, tales como la Ley de Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expedios de Bebidas Alcohólicas y la Ley de Guarderías Infantiles.
- Participación en el desarrollo de un proyecto jurídico para lograr la publicación de una versión anotada y concordada de la Ley contra la Violencia Doméstica.
- Atención de víctimas de violencia doméstica.

b. Estado de situación

La Defensoría ha realizado investigaciones en relación con las acciones y omisiones del Sector Público, en general, y del Poder Judicial y la Policía, en particular, que inciden directamente sobre los derechos de las mujeres sometidas a esta forma de violencia. Asimismo, con las actividades de capacitación sobre el contenido y aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica, ha aportado al proceso de erradicación de la violencia. Igual resultado ha tenido el trabajo con funcionarios públicos tendiente a lograr la superación de mitos y estereotipos que actúan como obstáculos para la aplicación de la ley.

La información cuantitativa suministrada por la Delegación de la Mujer evidencia el alto impacto que aun hoy tienen en la sociedad costarricense las denuncias por violencia doméstica. Debe considerarse, en ese sentido, que entre enero y abril del presente año dicha oficina recibió un promedio mensual de 800 casos por violencia doméstica.

Si bien las cifras se mantienen estables, las consecuencias del problema tienen cada vez mayor impacto social lo cual ha derivado en una mayor sensibilización de la población y en un cambio en el abordaje que sobre el tema realizan los medios de comunicación.

Aunque la ley establece que la institución debe centrar su intervención en el análisis de las acciones u omisiones de los sujetos públicos, la Defensoría ha atendido a cada una de las mujeres que

se presentan a formular consultas por violencia doméstica, brindándoles asesoría y colaborando con ellas en la confección de solicitudes para la adopción de medidas de protección en la vía jurisdiccional, todo lo cual se asume como una forma de apoyo y defensa de los derechos de las víctimas de violencia.

Producto de la experiencia adquirida en el tema de la violencia doméstica, continuamente se desarrollan procesos de capacitación a grupos de mujeres, especialmente, en los que se abordan aspectos que contribuyen a entender el por qué de esta forma de agresión en contra de las mujeres, el ciclo de la violencia, la importancia de la autoestima y las alternativas legales para enfrentarla, todo lo cual se refleja en un incremento en la aplicación de la ley y en una mejor interpretación de sus disposiciones.

El seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica se ha brindado en el marco de una comisión interinstitucional y de organizaciones no gubernamentales que se organizó para tal fin. El principal objetivo de esta comisión es verificar el impacto que este instrumento tiene para la defensa de los derechos de las mujeres. Este trabajo ha derivado en una serie de observaciones que han sido remitidas a instancias tales como la Comisión de Seguimiento a la Ley que funciona en el Poder Judicial.

El proyecto que se trabaja en el seno de una comisión conformada por representantes del Consejo Superior del Poder Judicial, la Sala Segunda de Casación, el Tribunal Superior de Familia y el Juzgado de Familia, además de una representante del Centro para el Desarrollo de la Mujer y la Familia con el fin de concordar la Ley contra la Violencia Doméstica y anotarle comentarios y jurisprudencia, tiene por objetivo que los operadores del derecho rescaten la juridicidad del instrumento y cuenten con información actualizada sobre su aplicación y fundamentos. Actualmente se está revisando la versión final del documento para someterla a la aprobación y posterior publicación por parte de la Corte Plena. Dicho documento redundará en una mejor aplicación de la Ley y, por ende, en una mejor protección de las víctimas de violencia doméstica.

La Defensoría ha constatado que la aplicación de este instrumento legal por parte de las instancias jurisdiccionales ha tenido por defecto el incumplimiento de los términos y plazos de ley, lo cual afecta el debido proceso y los derechos de las partes.

En relación con el seguimiento brindado al proyecto de Ley de Regulación de Horarios de Funcionamiento en Expedios de Bebidas Alcohólicas, es oportuno indicar que a partir del 21 de octubre de 1996 el mismo se convirtió en ley de la República y actualmente se encuentra en plena vigencia. Consultadas las Gobernaciones de Heredia, Cartago y Alajuela sobre la cantidad de denuncias interpuestas por violación a dicha Ley, estas instancias coincidieron en señalar una alta recurrencia de quejas referidas a incumplimientos en los horarios de los locales en los que se expenden bebidas alcohólicas (salones de baile y bares, por ejemplo). Tal situación facilita el consumo de bebidas etílicas, lo cual podría estar incidiendo significativamente en la comisión de actos violentos relacionados con violencia doméstica, particularmente, y con hechos delictos a nivel social.

La Defensoría de los Habitantes de la República RECOMIENDA:

A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

- Aprobar el proyecto de reforma a los artículos 121 bis y 195 del Código Penal (Nº 13.081) que tipifican el delito de agresión doméstica, con el fin de complementar la normativa civil y de familia existente en materia de violencia doméstica con disposiciones penales que aseguren una mayor protección de las víctimas. Cabe indicar que además de apoyar su

aprobación, la Defensoría remitió a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa sus observaciones en relación con esta iniciativa.

- Aprobar el proyecto de Ley General para los Centros de Atención Infantil y Hogares Escuela (Nº 12498) tomando en consideración que el mismo constituye un instrumento de importancia para que las mujeres cuenten con espacios que faciliten el cuidado y atención de sus hijos logrando así una disminución en sus niveles de vulnerabilidad frente a la violencia.

2. Hostigamiento sexual

La Defensoría de los Habitantes ha asumido la lucha contra esta forma de violencia como un tema fundamental en la protección de los derechos de las mujeres. El hostigamiento sexual, que se ejerce principalmente en contra de funcionarias públicas, estudiantes de escuela, de colegio y de universidades, constituye una de las áreas de trabajo en las que se evidencia más claramente un aumento sensible en el número de denuncias que se presentan. De hecho, durante este período, la institución ha recibido 105 denuncias, lo que representa un aumento de más de un cien por ciento con respecto al año anterior.

Este incremento tiene como fundamento un intenso plan de capacitación tendiente a la sensibilización de las víctimas. Asimismo, se ha trabajado en la capacitación de los órganos de procedimiento, lo cual ha incidido para que sus actuaciones estén revistadas de criterios técnicos que le brindan mayor seguridad jurídica a quienes presentan las denuncias. También incide en esta situación la circunstancia de que en la actualidad la mayoría de las instituciones cuentan con regulaciones internas para prevenir y sancionar el hostigamiento sexual.

a. *Compromisos y recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997*

- Verificación de la existencia de Reglamentos Internos sobre Hostigamiento Sexual en todas las instituciones de conformidad con el imperativo legal previsto en el artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia
- Verificación del cumplimiento por parte del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Educación de la elaboración del Reglamento Interno sobre hostigamiento sexual, en virtud de son las únicas instancias del Poder Ejecutivo que a la fecha no la habían satisfecho.
- Impulsar la aprobación del proyecto de ley para reformar la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, tendiente a incluir a las personas de nombramiento político y a reforzar el papel de la Dirección de Inspección del Ministerio de Trabajo frente a las denuncias de las servidoras domésticas.
- Investigar el Reglamento sobre Hostigamiento Sexual del Poder Judicial en virtud de una queja que denunciaba la exclusión de los Magistrados del procedimiento de investigación y sanción.
- Seguimiento de los casos planteados en el sector público por hostigamiento sexual y asesoría a los órganos de procedimiento.
- Atención a las víctimas de hostigamiento sexual.

--

- Acciones de capacitación.
- Ampliación a sábados y dos noches de los horarios de consulta y atención de la Defensoría de los Habitantes con el fin de facilitar la interposición de quejas y consultas en horas fuera de la jornada ordinaria.

b. Estado de situación

La obligación por parte de las instituciones de establecer reglas internas claras en relación con la prevención, procedimientos y sanción en los casos de hostigamiento sexual ha sido cumplida por parte de todas las instituciones del Gobierno Central.

El Ministerio de Justicia incorporó la regulación de Hostigamiento Sexual en el Reglamento Autónomo de Servicio en los artículos 101 y siguientes, mediante Decreto N° 26095-J, publicado en la Gaceta N° 115 del 17 de junio de 1997.

Por su parte el Ministerio de Educación elaboró el Reglamento Interno sobre Hostigamiento Sexual, con la estrecha colaboración de la Defensoría. Mediante este instrumento se tutela de manera específica el hostigamiento sexual en la Educación. El Reglamento salió publicado en la Gaceta del 22 de julio de 1997.

Con base en la experiencia que se ha logrado acumular y sistematizar, la Defensoría ha podido evidenciar una serie de imprecisiones y omisiones en la ejecución de la ley. Como producto del trabajo conjunto con órganos legislativos, se elaboró el proyecto de ley "Reforma a los artículos 2, 7, 9, 12, 13, 18, 24 y 31 y adición de un artículo 31 bis a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia N° 7476 del 3 de marzo de 1995" (N° 13.094).

Entre las modificaciones más importantes que propone este proyecto se deben mencionar la sustitución del concepto de relaciones laborales por *ámbitos laborales*, lo que permite incluir como sujetos de esta ley a toda persona que ejerza una labor pública (incluidos los cargos de elección popular); la aplicación de la normativa a toda persona denunciada por hostigamiento sexual en el ámbito laboral, independientemente que se dé en una relación obrero-patronal; la inclusión de otras personas que mantienen una relación de trabajo en el sector privado pero que por la naturaleza de éste y la imposibilidad de aplicar el artículo 5, habían sido excluidas de la ley (como el caso de las servidoras domésticas) ; y la ampliación de manera positiva del concepto de prueba indiciaria y el tratamiento que debe hacerse a las pruebas que se ofrezcan en la etapa de instrucción.

La aprobación de las modificaciones supra indicadas permite subsanar un hecho a todas luces discriminatorio: la exclusión de las personas nombradas por elección popular a ser sometidas a procesos de investigación ante denuncias por hostigamiento sexual. La presentación de una denuncia en contra de un diputado de la anterior Asamblea Legislativa por parte de varias funcionarias de este ente estatal no se le pudo dar trámite, por considerarse que los diputados/as no mantienen una relación laboral frente al Estado ni ante las personas con las que trabajan, por lo que esta ley no los cobija. De esta manera, ante la ausencia de investigación administrativa no se pudo determinar la verdad real de los hechos, quedando manifiesto que en este país hay un sector de personas que pueden quedar impunes de actos de violencia como el que nos ocupa .

Es criterio de la Defensoría que toda persona que es denunciada por hostigamiento sexual debe someterse a un procedimiento adecuado y confiable, así como garantizarle el respeto a la parte denunciante a que se atienda su reclamo y sus derechos subjetivos independientemente de la situación laboral que ambos ocupen. Esta posición de la Defensoría le ha sido comunicada al actual Directorio de la Asamblea Legislativa en aras de resolver en forma definitiva tal situación discriminatoria.

En relación con el Reglamento Interno sobre Hostigamiento Sexual del Poder Judicial, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que los funcionarios sometidos a un fuero disciplinario de excepción, como es el caso de los magistrados y de quienes desempeñan cargos de alta jerarquía en ese Poder, no se encuentran explícita ni tácitamente excluidos de la normativa legal en materia de hostigamiento sexual.

Cabe indicar que originalmente la comisión redactora del Reglamento consideró la sujeción de estos funcionarios a las regulaciones sustantivas y procedimentales en todos aquellos extremos no normados por el procedimiento especial señalado por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Tal proceder sería consecuente con la existencia de una ley específica que regula el régimen disciplinario de los magistrados y de otra especial y posterior -la de Hostigamiento Sexual- que obliga a tener un reglamento interno en cada institución, sin hacer diferencia entre sus funcionarios.

La campaña permanente para dar a conocer la ley y sensibilizar a la población acerca de las graves consecuencias de este tipo de conducta, el asesoramiento constante a las víctimas y a los órganos disciplinarios, así como el trabajo que se realiza con instituciones públicas acerca de las políticas de prevención y el contenido de sus reglamentos, han contribuido indiscutiblemente a que las personas hostigadas reconozcan el tipo de violencia al que se encuentran sometidas y sientan mayor confianza al presentar sus denuncias.

La Defensoría de los Habitantes ha brindado apoyo a las instituciones públicas que han solicitado colaboración en la revisión y actualización de los instrumentos internos con los que han reglamentado la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Algunos de los problemas detectados en los reglamentos se relacionan con omisiones y problemas diversos relativos a las medidas de protección a las víctimas durante y después del proceso; la violación al principio de confidencialidad; la valoración de las pruebas desde una perspectiva que dificulta el respeto al principio de la prueba indiciaria y la conformación de los órganos de instrucción. En esta dirección se ha trabajado con el Instituto Costarricense de Electricidad, con la C.C.S.S., con el Ministerio de Educación Pública, con la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica y con el Comité Cantonal de Deportes.

Una de las actividades que se considera central en el proceso de promoción y difusión de la ley es la realización de conferencias y talleres con grupos de personas que, por su posición laboral o docente, pueden contribuir a la puesta en práctica de esta normativa. De esta forma, se ha establecido un convenio informal con el Ministerio de Educación Pública para la capacitación de funcionarios que ejercen cargos de dirección en la aplicación de la ley y del reglamento interno en las diferentes regiones educativas del país. La ejecución del convenio ya se inició con talleres en Guápiles, San Carlos, Puntarenas y San Ramón.

Asimismo, se han impartido talleres o charlas dirigidas al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.C.R., la Comisión de Gerentas del ICE, las funcionarias del PANI, el Congreso de APSE, el Colegio Napoleón Quesada, la Clínica de Tres Ríos de la C.C.S.S., el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica y algunas empresas privadas.

Cabe indicar que muchas de las actividades señaladas anteriormente como la atención a las víctimas de hostigamiento sexual, el apoyo a las instituciones públicas en lo relativo a la aplicación de

la ley y sus reglamentos y la capacitación al MEP y a otras instancias, continuarán como actividades permanentes de la Defensoría.

La Defensoría de los Habitantes de la República RECOMIENDA:

A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA

- Aprobar el proyecto de ley denominado "Reforma a los artículos 2, 7, 9, 12, 13, 18, 24 y 31 y adición de un artículo 31 bis a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia N° 7476 del 3 de marzo de 1995" (N° 13.094).

A LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

- Modificar el Reglamento Interno sobre Hostigamiento Sexual del Poder Judicial para que se garantice la aplicación de sus regulaciones sustantivas y procedimentales a los Magistrados y otros altos funcionarios de la Corte en todos aquellos extremos no normados por el procedimiento especial señalado por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

D. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

"La discapacidad es un asunto de derechos humanos y los abusos a los derechos humanos de este sector de la población suceden todos los días y en todos los países del mundo". Esta manifestación de la Organización Mundial de Personas Impedidas refleja claramente el cambio de paradigma operado en materia de discapacidad: el paso de un modelo médico-asistencial a uno de acceso efectivo a los derechos.

Desde este punto de vista, la discapacidad no se encuentra en función de las características físicas de una persona sino de la pérdida o limitación de oportunidades de participar en la vida comunitaria a partir de la errónea interpretación de sus deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales.

En los últimos años Costa Rica ha desarrollado importantes esfuerzos por tutelar los derechos de las personas con discapacidad entre los que se puede mencionar la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad. Sin embargo, aún queda mucho por hacer. A dos años de haberse publicado la Ley, es claro que su sola promulgación no resulta suficiente para transformar estructuras sociales que datan de cientos de años y que responden a modelos culturales muy arraigados, por lo que es necesario la adopción de otras medidas.

1. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- **A la Segunda Vicepresidencia y al Ministerio de la Presidencia:** la emisión del reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (N° 7600).
- **Al Consejo Nacional de Rehabilitación:** la formulación de un plan de acción y de monitoreo de cumplimiento de la Ley N° 7600. En relación con su competencia, impulsar la reforma de la ley constitutiva de dicho Consejo a efecto de que se constituya en el Ente Rector en materia de Discapacidad. Asimismo, coadyuvar en la redefinición de la misión del Patronato Nacional de Rehabilitación.

- **Al Ministerio de Educación Pública:** Adoptar las medidas necesarias para garantizar el efectivo derecho a la integración de los niños y niñas con discapacidad a las aulas regulares y apoyar los procesos de adecuación necesarios.
- **A la Autoridad Presupuestaria y al Consejo de Gobierno:** emitir una directriz que contemple las partidas financieras necesarias para cumplir con la obligación de hacer efectivas las disposiciones contenidas en la Ley 7600.

- **Al Poder Ejecutivo:** establecer una política interna al sector público de prevención de la discriminación por razones de discapacidad, por medio de la capacitación y divulgación de los derechos de esta población.
- **Al Instituto Nacional de Aprendizaje:** adecuar sus políticas y programas para facilitar el ingreso de personas con discapacidad a los programas de capacitación técnica.
- **Al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, instituciones públicas y municipalidades:** iniciar la adecuación del entorno físico para facilitar el tránsito y movilización de las personas con discapacidad.
- **Al Instituto Nacional de Seguros:** eliminar políticas y prácticas discriminatorias en la emisión de seguros para personas con discapacidad. Elaboración de estudios técnicos conforme a las particularidades de esta población y al carácter público del monopolio de los seguros en el país.

2. Estado de situación

a. Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Nº 7600) dispuso en su artículo 82 que el Poder Ejecutivo deberá reglamentar dicho cuerpo normativo en el plazo de un año. El 20 de abril de 1998 se publicó en el diario oficial La Gaceta el mencionado Reglamento. Este es un instrumento vital para operacionalizar la Ley.

De las normas contenidas en este Reglamento, cabe destacar los artículos 2 y 3, en los cuales se reitera a las instituciones públicas la obligación de incluir en los planes anuales operativos o planes anuales de trabajo las acciones y proyectos que garanticen el acceso a los servicios de las personas con discapacidad. Asimismo, las instituciones públicas deberán dotar de contenido presupuestario a las acciones y proyectos incluidos en los planes anuales operativos.

Sobre este particular y en atención a la recomendación formulada por esta Defensoría en el informe anterior, se le solicitó información al entonces Ministro de Hacienda, quien a pesar de manifestar la mejor disposición por parte de esa cartera ministerial para asignar los recursos destinados a cumplir con lo que establece la Ley Nº 7600, señaló la imposibilidad para la Autoridad Presupuestaria o la Dirección de Presupuesto Nacional de dictar un lineamiento en tal sentido, dado que por un lado, las instituciones descentralizadas tenían ya formulados sus presupuestos para 1998 y el proyecto de ley de presupuesto ya se encontraba terminado. Sin embargo, expresamente indicó que para el siguiente año -1999- al momento de redactar los lineamientos presupuestarios, ese Ministerio indicaría a las instituciones públicas la necesidad de asignar los recursos correspondientes para cumplir con las obligaciones legales establecidas en esta ley.

La Defensoría de los Habitantes mantiene una actitud de plena vigilancia del cumplimiento de esta obligación y del compromiso asumido, particularmente a propósito del advenimiento de nuevas estrategias y planes de acción con motivo del cambio de gobierno.

Merece destacarse el artículo 5 ya que le asigna al ente rector en materia de discapacidad, entiéndase el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial de conformidad con los Dictámenes de la Procuraduría General de la República N° C-049 del 3 de abril de 1997 y N° C-059-97 del 21 de abril de 1997, la función de fiscalizar a las instituciones públicas para que estas ofrezcan las oportunidades y las condiciones para el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. Esta Defensoría insiste que las competencias y rectoría del Consejo Nacional de Rehabilitación deben estar claramente establecidas por vía legal, y no por vía reglamentaria, precisamente por razones de jerarquía y competencia en relación con las entidades fiscalizadas.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de que el mencionado Consejo impulsa la reforma total de su Ley Constitutiva para que responda al nuevo paradigma en materia de discapacidad. Dentro de esta reforma debe incluirse la función fiscalizadora. De conformidad con el artículo 13 de la Ley 7600 esta reforma debe ser sometida a consulta de las organizaciones de personas con discapacidad, al igual que cualquier otro asunto que les atañe.

Con el hilo conductor del principio de igualdad de oportunidades dicho Reglamento regula el derecho al trabajo, el acceso a los servicios de salud, al espacio físico, al transporte y a la educación. En cuanto a este último derecho es digno de resaltar la regulación de las denominadas adecuaciones curriculares; específicamente el artículo 41 dispone que *"todo estudiante con necesidades especiales, padre, madre de familia o encargado y el personal docente podrán solicitar ante la Dirección del centro educativo las adecuaciones respectivas"*. Las adecuaciones curriculares se constituyen en el grueso más significativo de quejas relacionadas con el tema de la discapacidad.

De igual manera, el artículo 32 del Reglamento indica que el Ministerio de Educación Pública debe proveer los servicios de apoyo que requieran los estudiantes con discapacidad. La Defensoría de los Habitantes a propósito de una nota recibida del Patronato Nacional de Ciegos logró comprobar el faltante de material didáctico para personas no videntes o con deficiencias visuales tales como regletas, punzones, hojas ledger y ábacos. La institución solicitó al Ministerio de Educación que atendiera la situación descrita y la respuesta de esta cartera fue que había que esperar el cambio de gobierno toda vez que los recursos presupuestados para los útiles escolares para estudiantes de escasa condición económica ya se habían invertido.

Sobre este particular la Defensoría de los Habitantes insistirá ante las nuevas autoridades educativas acerca de la perentoria necesidad de hacer efectivo este derecho desde este curso lectivo, ya sea a través de una transferencia presupuestaria, o bien, por medio de su inclusión en un presupuesto extraordinario. Debe tenerse en cuenta que según datos del Ministerio de Educación Pública, la matrícula inicial en educación especial pública para 1997 fue de 318 estudiantes con este tipo de deficiencias, que se distribuyen en la zona urbana (227) y en la rural (91).

La divulgación del Reglamento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, N° 7600, por parte del Consejo Nacional de Rehabilitación y las instituciones públicas resulta de particular importancia para la atención de los derechos e intereses de las personas con discapacidad.

b. Políticas para la no discriminación de las personas con discapacidad por parte del sector público

En el Informe Anual del año anterior la Defensoría de los Habitantes constató el grave incumplimiento del deber del sector público de elaborar y divulgar una política interna que prevenga la

discriminación por razón de la discapacidad contenida en el artículo 60 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Lamentablemente los mismos criterios vertidos hace un año deben de reiterarse en esta ocasión pues es notoria la ausencia de acciones sistemáticas y concretas para evitar ese tipo de discriminación.

c. Capacitación Técnica

De conformidad con el artículo 53 del Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, el Instituto Nacional de Aprendizaje procurará y proveerá los servicios de apoyo que incluya entre otros, los recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares y las condiciones de infraestructuras necesarias en todos sus servicios de tal manera que se garantice el acceso oportuno a los programas de capacitación de las personas con discapacidad.

La citada disposición es especialmente importante toda vez que dicha Institución ha mostrado cierta rigidez en sus estructuras, de modo que se dificulta el ingreso de personas con discapacidad así como su permanencia en el sistema. La Defensoría de los Habitantes ha recibido quejas contra el Instituto Nacional de Aprendizaje que le reclaman no poseer una actitud favorable para integrar a las personas con discapacidad a los cursos impartidos por éste. Tal es el caso de un habitante sordo al que, pese a haber concluido con éxito el curso de electricidad de automóvil, no se le permitió el ingreso al curso de afinado de motores de diesel aduciendo que no tenían el personal calificado para impartir lecciones a personas con este tipo de discapacidad. Se debe subrayar que también el Instituto mencionado debe aplicar, según el artículo 54 del Reglamento, las adecuaciones a los requisitos de ingreso, a las pruebas de admisión y al curriculum a los estudiantes que lo requieran.

En este sentido, en octubre de 1997 se informó por parte de la Gerencia General del INA que para ese año se realizarían una serie de actividades de capacitación y sensibilización para el personal y se giraron instrucciones para incluir en los programas de formación de instructores un módulo sobre discapacidad y formación profesional, así como para la realización de adecuaciones curriculares a las personas que las requieran. Igualmente se indicó que se realizaban estudios para incluir en las obras de inversión del 97 aquellas relacionadas con el diseño y distribución arquitectónica de talleres, incluyendo la provisión de rampas y baños adaptados a personas con discapacidad. A esta información se suma el dato de que durante el año recién pasado participaron en algún programa de capacitación brindado por esa institución alrededor de 900 personas con discapacidad.

Las acciones que se realicen en este sentido son particularmente importantes y deben ser sostenidas, teniendo en cuenta que la formación técnica y profesional es una opción particularmente importante para aquellas personas con discapacidad que no han tenido acceso a la educación formal que por razones estructurales se constituyen en un número significativo, o para aquellos que, aún habiendo tenido esa oportunidad, su discapacidad es por causa sobreviniente convirtiéndose en la única alternativa viable para coadyuvar en el desarrollo de una vida independiente.

d. Adecuación del entorno físico: barreras arquitectónicas

En materia de barreras arquitectónicas merece especial mención el capítulo IV del Reglamento a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad denominado *Acceso al Espacio Físico*, que regula, entre otros aspectos, la ubicación y el diseño de viviendas, rampas en las aceras, semáforos peatonales, postes, parquímetros e hidrantes, pasos peatonales y las características de las aceras.

Se podría afirmar, sin temor a equivocaciones, que el Capítulo mencionado se constituye en uno de los mejor concebidos del Reglamento a la Ley 7600. No obstante lo anterior, conviene no olvidar que el Reglamento a la Ley de Construcciones vigente desde el 22 de marzo de 1983 también contiene un capítulo referente a las condiciones y adaptaciones de los sitios de reunión o de

enseñanza utilizados por las personas con discapacidad; sin embargo, este no pasa de ser letra muerta ya que dista mucho de cumplirse pues las instituciones que por ley se encontraban en la obligación de ejercer control no cumplen con esa obligación normativa.

En ese orden de ideas, dispone el Capítulo V del Reglamento a la Ley 7600 que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, las municipalidades así como cualquier institución competente para revisar planos y conceder permisos de construcción tienen el deber de controlar que se cumplan las normas de accesibilidad al entorno físico. Es absolutamente indispensable que dichas instituciones incorporen la variable discapacidad en la construcción de edificios.

Lamentablemente se debe reiterar la denuncia planteada sobre la existencia de las barreras arquitectónicas en el Informe Anual del año 1997, toda vez que la puesta en marcha de medidas en esa dirección por parte de las instituciones públicas ha sido muy lenta. Prueba de lo anterior lo constituye la denuncia presentada por un habitante porque la sucursal de Cortel de Pavas no cuenta con una rampa que permita el acceso al edificio.

Un caso especialmente interesante lo es la denuncia presentada por una organización de personas con discapacidad de Turrialba que solicita que el municipio de ese cantón construya rampas en las aceras de conformidad con la Ley 7600.

Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes llama la atención de las autoridades públicas señaladas, a efecto que se emitan directrices claras en relación con la vigencia de esta normativa -reforzada por el Reglamento a la Ley 7600- y los mecanismos de evaluación que al efecto establezcan.

El artículo 43 de la Ley de 7600 dispone que en los establecimientos públicos y privados de servicio al público deben contar con un cinco por ciento de estacionamientos destinados para vehículos conducidos por personas con discapacidad. Esos espacios deberán estar cercanos de la entrada de los locales de atención públicas. Con el fin de investigar el cumplimiento de esta norma en los edificios públicos el día 29 de julio de 1997 se llevó a cabo una inspección ocular por la ciudad de San José, la cual arrojó como resultado la ausencia casi general de señalamientos de parqueos para personas con discapacidad en los edificios del sector público.

En razón de lo anterior, esta Defensoría instó a más de doce instituciones públicas, entre ellas ministerios, centros hospitalarios, instituciones autónomas, Asamblea Legislativa, la ARESEP y a la Municipalidad de San José, al cumplimiento de esta disposición legal. Resulta necesario destacar que producto de esa instancia las instituciones convocadas se abocaron al señalamiento de los espacios de estacionamiento respectivo y, en los casos en que no se contaba con estacionamientos destinados al público, giraron las instrucciones pertinentes para que se garantizara la disponibilidad de dicho espacio tan pronto fuera posible.

e. Acceso a los seguros voluntarios

La Defensoría de los Habitantes reconoce los esfuerzos del Instituto Nacional de Seguros tendientes a eliminar de los formularios de solicitud de seguros nomenclatura errónea para calificar la discapacidad. En ese sentido, dicho Instituto desechó todas las fórmulas existentes y ordenó la elaboración de nuevas con la asesoría del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

También es digno de reconocer como un avance en esta materia que las personas con discapacidad sean valoradas en su condición individual y no como se llevaba a cabo anteriormente, basándose en listas genéricas cuya clasificación era estereotipada y no concordante con la realidad.

No obstante considerar positivos estos avances, es importante tener presente que el artículo 37 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad señala que "*no podrá negarse la adquisición de seguro de vida o una póliza de atención médica, basándose exclusivamente en la presencia de una discapacidad*". De esta norma se desprende que las personas con discapacidad deben de estar cubiertas dentro de los programas diseñados por el Instituto Nacional de Seguros.

Esta norma obliga necesariamente a un replanteamiento sustancial del contrato de seguros en Costa Rica cuyo punto central, tanto en el país como a nivel internacional, es la teoría del riesgo. El artículo transcrito se enmarca dentro de la particularidad de que Costa Rica es uno de los pocos países en el mundo en que los seguros son un monopolio estatal y, por tanto, su misión trasciende el mero interés de lucro para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a los seguros voluntarios a personas con discapacidad, estableciendo medidas compensatorias (discriminación positiva) para evitar hacer nugatorio ese derecho por lo elevado de las primas. Así las cosas, la teoría del riesgo no debería ser el único factor a considerar sino que debe incluirse además el interés público que debe guiar el quehacer de una institución como la mencionada.

Es por ello que no resulta de recibo, por razón de principio, la justificación que ha venido dando el INS, en el sentido de que dado su carácter jurídico dual, es decir, ente público que realiza actividad privada, las normas que rigen su actividad no se enmarcan dentro del ámbito de la publicidad de la naturaleza de su propia existencia. Si bien, es muy claro que la actividad de seguros es por definición misma una actividad eminentemente lucrativa, al estar enmarcada en Costa Rica dentro de un monopolio estatal, se vincula necesariamente con el interés y fin público, única razón de ser de su existencia.

Esta misma dicotomía la presentan los bancos estatales, los cuales atendiendo a su naturaleza pública han tenido que flexibilizar los criterios mercantiles de su actividad para matizarlos con su carácter público, encontrándose fácilmente ejemplos de subsidios, intereses más favorables, moratorias y hasta condonaciones de deudas derivadas de créditos, cuando el interés público así lo demanda (ej. ante los eventos -tanto naturales como humanos- que afectan la agricultura).

Es por eso que esta Defensoría debe insistir en que, en virtud del monopolio estatal de seguros, es obligación de la entidad aseguradora presentar diversas opciones para el aseguramiento de las personas con discapacidad a efectos de hacer efectivo su derecho.

La Defensoría de los Habitantes recomendó en el Informe Anual de 1997 al Instituto Nacional de Seguros "efectuar los estudios técnicos actuariales y los que en materia de aseguramiento corresponda, a efecto de calcular las primas y coberturas que esa Institución deba ofrecer a las personas con alguna discapacidad". No obstante, a la fecha no se ha informado sobre el avance en esta materia y más bien se hace necesario reiterar la recomendación atendiendo al criterio que sobre la materia priva en el citado instituto.

Esta Defensoría estima necesario mantener este tema en agenda a efectos de que sea adecuadamente evaluado, teniendo en cuenta el acceso de la población con discapacidad a este tipo de seguros, en los procesos de análisis de la apertura del mercado de seguros en el país, conforme se ha venido anunciando en los últimos años.

3. Otros ámbitos que requieren de intervención

a. Igualdad de oportunidades en la emisión del sufragio

Las recomendaciones formuladas al Tribunal Supremo de Elecciones, respecto a algunas limitaciones legales y de infraestructura detectadas durante las Elecciones Nacionales efectuadas en 1994, se concretaron con la emisión del Reglamento para el Ejercicio del Sufragio de las Personas Discapacitadas y el Folleto de Instrucciones a los Miembros de las Juntas Electorales y a los Electores. El cumplimiento total de las recomendaciones formuladas se efectuará en el año 2002 con la emisión de la papeleta electoral en Braille.

b. Las instituciones de rehabilitación: necesidad de un nuevo modelo

En el año 1954 tuvo lugar en Costa Rica una de las peores epidemias de poliomielitis que recuerde la historia. Miles de niños resultaron con secuelas. Uno de cada mil habitantes resultó afectado. Ante esta verdadera emergencia nacional, el Estado Costarricense tomó diversas medidas tendientes a paliar esta situación, entre las cuales destaca el destinar un viejo edificio de madera conocido como La Casa Verde para brindar tratamiento a un grupo de niños con secuelas de polio.

Este edificio no reunía las comodidades que requerían los niños por lo que se pensó en erigir un inmueble que presentara las condiciones de un albergue para convalecientes. Es así como en el año 1963 fue finalizada la construcción de las instalaciones del Hogar de Rehabilitación que hoy conocemos en Santa Ana. En este establecimiento no sólo fueron atendidos los niños con secuelas de polio sino otros con diferentes tipos de discapacidad como parálisis cerebral.

Conforme fue transcurriendo el tiempo los niños de la "generación del 54" fueron creciendo y abandonando el Hogar, en tanto otros niños con discapacidad fueron ingresando en el mismo. Algunos de los miembros de esa generación aún permanecen en éste. En realidad la idea de crear una institución de este tipo no fue en aquel entonces una idea novedosa, por el contrario, constituía la respuesta propia de la época para la atención de la población con discapacidad .

Durante los años sesenta las organizaciones de personas con discapacidad, producto del ambiente fructífero para el activismo de la sociedad civil de esa década en Europa, comienzan a cuestionar ese modelo ya que promovía el aislamiento del individuo con discapacidad de la sociedad, llegando a ser calificadas estas instituciones como disgregadoras. Hoy en día, se plantea que solo en casos excepcionales es procedente la internación en instituciones de rehabilitación.

De estas posiciones contrarias al modelo institucionalista surgen filosofías tan novedosas en el campo de la discapacidad como la de la "Vida Independiente". Las personas residentes en instituciones regidas bajo el paradigma de la relación Profesional en Salud-"enfermo" van creando un ligamen de sumisión de graves consecuencias para su desarrollo personal. La filosofía de vida independiente propone que el discapacitado asuma el control sobre su destino y que tome las decisiones más trascendentales sobre su vida y no que otros lo hagan por él. Lo anterior implica un proceso de educación que debe iniciar desde la niñez.

La poliomielitis fue erradicada del continente americano ya hace muchos años por lo que la misión original del Hogar de Rehabilitación está desactualizada y requiere de un replanteamiento institucional.

Es en este marco que la Defensoría de los Habitantes recomendó abrir un proceso de reflexión sobre el futuro del Hogar de Rehabilitación. No sólo se trata de un asunto de presupuesto o de deficiente manejo administrativo, como fuera denunciado a la Defensoría de los Habitantes, sino que es un problema estructural estrechamente vinculado con el modelo que se quiere poner en marcha. Esta Defensoría reitera que en este proceso es indispensable contar con el criterio de las personas con discapacidad residentes en el Hogar.

La Defensoría de los Habitantes retoma el caso del Hogar de Rehabilitación de Santa Ana a efecto de que se asuma una política que adopte el nuevo modelo en materia de servicios de rehabilitación tendiente a que la persona con discapacidad participe en todas las esferas de la vida en sociedad.

4. Actividades especiales realizadas

Mención especial merece la realización por parte de la Defensoría de los Habitantes de un Foro de Análisis y Evaluación sobre el cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad en Costa Rica (Ley Nº 7600) a un año y medio de haber surgido a la vida jurídica.

La actividad se realizó el 2 de diciembre de 1997 y contó con amplia participación de representantes de todas las instituciones públicas relacionadas con la materia, de organizaciones no gubernamentales y de representantes de las asociaciones de personas con discapacidad.

El objetivo principal de la actividad fue analizar el desempeño de la Ley a la luz de la celebración del Día Internacional de Discapacidad (3 de diciembre), promoviendo la apertura del sector público del Estado costarricense hacia los derechos, servicios y oportunidades para esta población.

Como resultado del intercambio propiciado por el encuentro resultó claro que el panorama en materia de discapacidad es bastante alentador en términos de que ya se cuenta por lo menos con cuatro factores esenciales para lograr el éxito del proceso.

En primer término, una mayor concientización y sensibilización, no sólo de la población sino de los sectores políticos en torno a las necesidades y los derechos con que cuentan las personas con discapacidad.

El segundo elemento corresponde a una mayor apertura a la consulta y participación activa de las personas con discapacidad y a la promoción de éstas en todos los procesos tanto institucionales como normativos.

Por otro lado, se cuenta con un marco jurídico básico de referencia, que si bien requiere seguir siendo revisado y mejorado a efectos de incluir principios y garantías específicas, representa un gran logro para la comunidad nacional, el cual habrá de ser apoyado con la emisión del reglamento respectivo.

Se señaló también que se abre un proceso hacia el fortalecimiento de la acción institucional a partir de todas las experiencias y programas que las distintas instituciones públicas están llevando adelante. Este proceso requiere el establecimiento de una política pública, expresa, clara, consistente y sostenida en esta materia.

Además, se enfatizó en el trabajo que falta por desarrollar, particularmente en la modificación de patrones culturales y la abolición de barreras actitudinales con miras a incorporar plenamente a las personas con discapacidad dentro de la vida en sociedad. A esto se suma la necesidad de contar con mayores recursos que hagan efectivas las políticas públicas de solidaridad con este sector de la población.

Finalmente se hizo un llamado muy especial a instituciones públicas como el MOPT, el MEP, la CCSS y el Ministerio de Trabajo, en particular, para que redoblen esfuerzos para cumplir las obligaciones legales y garantizar la ampliación de oportunidades respecto al entorno, a la inserción

laboral y a los servicios de educación y salud, a efectos de procurar a la persona con discapacidad su desarrollo independiente.

La Defensoría de los Habitantes RECOMIENDA:

- **AL MINISTERIO DE HACIENDA:** Incorporar en los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República las partidas necesarias para el efectivo cumplimiento de las obligaciones legales que corresponden a las instituciones públicas conforme a la Ley N° 7600.
- **AL PODER EJECUTIVO Y A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:** Promover y promulgar un proyecto de ley de reforma a la ley constitutiva del Consejo Nacional de Rehabilitación, a efectos de que se consolide como ente rector en la materia de discapacidad y se establezcan las funciones de control y fiscalización de las políticas públicas en dicha materia y de cumplimiento de la Ley N° 7600. Que se someta a consulta de las organizaciones de personas con discapacidad las propuestas normativas que se planteen.
- **AL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA:** Elaborar un plan de acción integral en materia de educación para personas con discapacidad insertas en el sistema educativo, que promueva y facilite el acceso, desempeño y resultado de este grupo poblacional. Dicho plan habrá de ser conforme a lo establecido en la Ley N° 7600 y a su reglamento, incluyendo los aspectos tanto académicos (adecuaciones curriculares) como de entorno físico, servicios de apoyo y calidad del servicio (capacitación a docentes). Este plan deberá considerar el plazo máximo que al respecto señala el Transitorio I de la Ley.

Asimismo, deberá incluir en su anteproyecto de presupuesto las partidas necesarias para la atención de la población discapacitada que requiere la obtención de suministros especiales para su desempeño escolar, a partir de la elaboración del siguiente presupuesto ordinario o extraordinario.

- **AL INSTITUTO NACIONAL DE APRENDIZAJE:** Continuar y consolidar las políticas internas de sensibilización en torno a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y promover y divulgar programas de capacitación técnica que atiendan las necesidades específicas para dicho sector poblacional, así como el desarrollo de planes de adecuación curricular para la incorporación en cursos regulares.
- **AL MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES:** Elaborar un plan de acción integral que incluya la realización de las obras necesarias para la adecuación del entorno que facilite el acceso al espacio físico de las personas con discapacidad, tanto en zonas públicas -particularmente viales- como en lugares de acceso al público. Dicho plan habrá de ser conforme a lo establecido en la Ley N° 7600 y a su reglamento, incluyendo las actividades de fiscalización de los requerimientos legales para la operación de establecimientos con especificaciones particulares (terminales y estaciones de medios de transporte colectivo, estacionamientos, entre otros). Este plan deberá considerar el plazo máximo que al respecto señala el Transitorio I de la Ley.

Ejercer control para que las instituciones públicas destinen el porcentaje que indica la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en relación con los espacios para automóviles conducidos por personas con discapacidad.

- **A LA OFICINA CENTRAL PARA EL TRAMITE DE VISADO DE PLANOS DE CONSTRUCCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO y A LAS MUNICIPALIDADES:** Verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas para el acceso al espacio físico de las personas con discapacidad, en la revisión de planos y solicitudes de permiso de construcción de edificios y otros establecimientos de acceso público.
- **AL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS:** Emitir y divulgar las políticas y criterios para la apertura del mercado de seguros para las personas con discapacidad.
- **AL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES:** Proceder a realizar las modificaciones normativas necesarias a efectos de proveer para las próximas elecciones nacionales papeletas electorales confeccionadas en Braille para las personas no videntes.
- **AL MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL:** Establecer políticas y mecanismos de fiscalización de las condiciones laborales de las personas con discapacidad, así como para coadyuvar a la apertura de oportunidades de trabajo para este sector poblacional.

E. ACCIDENTE DEL SERVICIO DE RADIOTERAPIA DEL HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS

En marzo de 1997, la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final en atención al caso de 115 pacientes que resultaron sobreirradiados en el servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios.

Desde ese momento, la Defensoría dedicó su mejor esfuerzo a concretar una indemnización para los pacientes afectados o sus parientes en el caso de los fallecidos, así como a que el sistema de salud pública apoyara adecuadamente a esta población que enfrenta una situación de salud muy delicada y compleja.

En el Informe anual de 1997, presentado ante la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes describió la situación de los pacientes sobreirradiados y propuso una serie de medidas para garantizar la atención prioritaria de estos pacientes por parte de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social.

1. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- La necesidad de constituir un equipo multidisciplinario de especialistas, que atienda a estos pacientes en los Hospitales Nacionales.
- La realización de una auditoría en los servicios de quimioterapia y radioterapia existentes.
- La conveniencia de otorgar algún régimen de pensión para los afectados.
- El pago de indemnizaciones adecuadas para los pacientes sobreirradiados

2. Estado de situación

• Mediante acuerdo de Junta Directiva de la CCSS y en conocimiento de un reclamo administrativo de indemnización interpuesto por la Defensoría de los Habitantes, se aprobó el pago de ₡ 422,027,646.00 colones por concepto de indemnización, distribuido en montos específicos determinados por la edad del paciente y los ingresos reportados al momento de ocurrido el accidente.

La mayoría de los pacientes aceptó los montos de indemnización, aunque un pequeño porcentaje decidió continuar con los procesos indemnizatorios jurisdiccionales.

La Defensoría de los Habitantes ha brindado apoyo y acompañamiento a los pacientes sobreirradiados hasta su fallecimiento, esto incluye la gestión de servicios especiales requeridos al sistema de seguridad social y la obtención de equipo que facilite su movilización y reconforte su condiciones, como es el caso de sillas de ruedas, camas de agua, servicios telefónicos, y medicamentos especiales. Se les ha brindado la asesoría que requieren para dictar manifestaciones de última voluntad, para lo cual se ha contado con la colaboración desinteresada de notarios que se han trasladado a distintos sitios del país y que han donado sus honorarios por esta justa causa. También se les ha orientado para la constitución de fideicomisos, especialmente en el caso en que los pacientes son menores de edad o bien cuando los pacientes han desarrollado cuadroplejía y apoplejía.

Como parte del seguimiento se plantea ahora la revaloración de la situación en las relaciones familiares de los sobrevivientes del accidente por sobreexposición en la bomba de cobalto. Esto debido a la necesidad manifestada por ellos o por su familia en cuanto a crisis depresivas que se están presentando en los afectados directos debido al deterioro de su salud y las reacciones del entorno familiar.

Se requiere dar apoyo y preparar a la persona sobreirradiada y a las familias para las etapas sucesivas que deben enfrentar como producto de las secuelas del accidente. Como parte de esta etapa se revisará con cada paciente y con la familia la aparición de secuelas y afecciones crónicas previstas por los expertos. También se trabajara en la elaboración de los sentimientos que afloran en estas situaciones: la certeza de la muerte, el deterioro progresivo, la negación.

En cuanto a los niños el manejo será con los padres debido a que las niñas y los niños a esa edad no cuentan con estructuras para el procesamiento de información que sí tiene un adulto. Por lo tanto, el acceso a la información la irá marcando cada infante y adolescente.

- Se han iniciado los trámites judiciales de 14 juicios sucesorios, en apoyo a los familiares de los pacientes fallecidos. En estos procesos judiciales se ha contado con la colaboración desinteresada y gratuita del Dr. Francisco Luis Vargas. Esta gestión se inició a efecto de que los parientes pudieran recibir los depósitos de la CCSS correspondientes a la indemnización. Hay juicios iniciados en Pérez Zeledón, Escazú, Nicoya, Santa Cruz, Corredores, Cartago, Alajuela, Pococí y Guácimo y Santo Domingo de Heredia.

- Respecto a las pensiones otorgadas a los pacientes afectados, el dato actualizado es el siguiente:

Pensiones del Régimen Contributivo: 19

Invalidez	11
Vejez	3
Muerte	5

Se han rechazado 4 gestiones por el régimen de invalidez y se encuentran en trámite 6 casos del mismo régimen.

Régimen no contributivo: 38

Según los últimos datos actualizados al mes de mayo, no existen trámites pendientes y solamente se denegaron 2 solicitudes.

- Respecto a la liquidación del fondo especial constituido en 1997 por un monto de 20 millones de colones para cubrir los costos y gastos en que incurren los pacientes al recurrir a servicios médicos privados dada la premura o imposibilidad de la CCSS de atenderlos, no fue posible obtener información exacta en virtud del inicio reciente de un nuevo ejercicio presupuestario.

No obstante, según información suministrada por la Gerencia Médica de CCSS para 1998 se presupuestó un monto de 15 millones de colones para los mismos efectos, de los cuales al 30 de mayo del presente año habían sido utilizados aproximadamente nueve millones quinientos mil colones, quedando un remanente de cinco millones quinientos mil colones

- Entre los trámites específicos, se procuró la atención por parte de un experto mexicano, el Dr. Ramón De Lille y Fuentes, Algólogo del Centro Oncológico del Distrito Federal Mexicano, de una paciente sobreirradiada que presentaba problemas en la evolución de la enfermedad.

- La CCSS depositó en cuentas corrientes del Patronato Nacional de la Infancia los montos correspondientes a las indemnizaciones de los pacientes menores de edad. En atención al manejo de esos dineros, la Defensoría mantuvo reuniones con funcionarios del PANI, quienes asumieron en estos casos la representación de los menores y han orientado el manejo de los montos correspondientes a la indemnización otorgada por la CCSS. Asimismo, se logró la realización de estudios sociales de cada una de estas familias para que las decisiones sobre el manejo de los dineros se tomaran atendiendo las particularidades de cada caso.

- Además, la Defensoría solicitó la recalificación de la indemnización en el caso de 6 pacientes sobreirradiados, en atención a las autopsias en algunos casos y, en otros, a la evolución evidente de la enfermedad hacia un daño mayor de tejido sano y órganos afectados. En todos los casos la gestión de la Defensoría resultó exitosa y los montos de indemnización se modificaron.

La Defensoría de los Habitantes RECOMIENDA:

A LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL:

- Establecer mecanismos de auditoría de servicios y evaluación preventiva del equipo de radioterapia de los Hospitales Nacionales.
- Asegurar que el fondo especial creado para atender la necesidad de los pacientes de recurrir a servicios médicos particulares mantenga su vigencia y contenido económico.
- Constituir un equipo multidisciplinario de profesionales que atiendan a los pacientes afectados, por cuanto en la actualidad únicamente son atendidos por sus médicos de cabecera, los cuales carecen de entrenamiento en el manejo de secuelas y evolución de tejidos sobreexpuestos a radiación. Todo ello genera confusión en los pacientes ya que se emiten diagnósticos encontrados entre oncólogos y profesionales de la salud de otras ramas. Este mecanismo adquiere especial relevancia en relación con la evolución esperada como consecuencia de la valoración del grupo de expertos de la Agencia Internacional de Energía Atómica.
- Apoyar a los pacientes afectados en el área psicológica, en un momento especialmente crítico para ellos y sus familiares dado el deterioro físico que se evidencia y los limita cada vez más en sus capacidades.

F. CASO BANCO ANGLO COSTARRICENSE

El caso del Banco Anglo Costarricense continúa siendo de seguimiento obligado para la Defensoría de los Habitantes. El establecimiento de las responsabilidades civiles y penales de los involucrados en el descalabro financiero más dramático de la historia costarricense, es una labor aún no concluida por los Tribunales de Justicia y por otras instituciones del Estado.

Conforme se avanza en la investigación de lo acaecido en dicha entidad bancaria, surgen nuevas inquietudes y preocupaciones, no sólo en relación con la incapacidad material con la que se han enfrentado los juzgadores para atender dicho caso, sino también con la labor realizada en su

momento por la Junta Liquidadora. Por ejemplo, surgen interrogantes sobre su participación en el pago de pasivos de dicho Banco, así como en lo que concierne a la recuperación de la cartera crediticia.

Debe entonces examinarse cuáles han sido las acciones emprendidas para agilizar los trámites judiciales pendientes, y aspectos sobre los que se requiere una pronta intervención por parte de otros agentes del Estado.

Seguidamente se analizará el estado de las causas penales y las acciones civiles resarcitorias presentadas, así como el comportamiento de la cartera crediticia y el no pago de pasivos a cargo del Banco Anglo Costarricense para, finalmente, realizar varias recomendaciones a los diferentes órganos del Estado que a juicio de la Defensoría deben intervenir en este caso.

1. Recomendaciones incluidas en el Informe Anual 1997

- **A la Corte Suprema de Justicia:** Otorgar a las causas relacionada con este caso una atención especial a efectos de proporcionar a los funcionarios encargados los recursos humanos y materiales que mejor coadyuven a su pronta resolución.
- **Al Banco Central de Costa Rica:** Proceder con la mayor agilidad posible al traslado y endoso a los bancos estatales de la cartera bancaria del extinto Banco Anglo, de forma tal que no se pierda más tiempo en su recuperación.
- **A la Procuraduría General de la República:** Interponer las acciones civiles resarcitorias pendientes al cese de labores de la Junta Liquidadora.

2. Estado de situación

a. *Sobre el estado de las causas penales*

Prácticamente cuatro años después del cierre del Banco Anglo Costarricense (BAC) una sola causa es la que ha sido juzgada, en la que se dictó sentencia condenatoria confirmada por la Sala de Casación Penal. Dicha causa es la referida a la responsabilidad del entonces Gerente General del BAC por la compra de una pantalla electrónica.

Analizadas las causas pendientes de resolución en los Tribunales de Justicia referidas al BAC, se desprende que el desarrollo de los procesos sigue siendo muy lento. Por ejemplo, en las dos causas principales referidas a la compra de bonos venezolanos y sobregiros irregulares, se dictó auto de elevación a juicio desde hace varios meses. En igual estado se encuentran las otras causas seguidas por los supuestos delitos de falsificación de documentos y fraude de simulación.

El mayor retraso se produce por la cantidad de recursos interpuestos por los abogados defensores contra los actos procesales dictados. Todos los autos de elevación a juicio se encuentran apelados, por lo que el Tribunal encargado de conocer las apelaciones es el que ahora soporta una gran carga de trabajo, sin contar con los recursos humanos y materiales suficientes.

Pese a lo anterior, conviene indicar que con la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal, varias causas se encuentran en proceso de readecuación, solicitándose su apertura a juicio. Lo

anterior es considerado por la Defensoría como una medida positiva por cuanto se podrá agilizar cualitativamente la tramitación de los procesos indicados.

De esta forma, se puede concluir que si bien es cierto ha existido un avance en la tramitación de las causas judiciales pendientes, el mismo continúa siendo muy lento, debido siempre a la complejidad y volumen de los procesos que se ventilan, así como la insuficiencia de los recursos técnicos y humanos necesarios para hacer frente a su efectiva y oportuna resolución.

Al respecto, conviene recordar que la Defensoría de los Habitantes solicitó el 22 de abril de 1997, al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Lic. Edgar Cervantes Villalta, disponer la asignación de mayores recursos humanos y técnicos tanto al Ministerio Público como al Juzgado Cuarto de Instrucción, a efecto de que atendieran con mayor agilidad y eficiencia las causas judiciales relacionadas con el extinto Banco Anglo Costarricense.

La Corte Suprema de Justicia respondió la referida solicitud el 13 de mayo de 1997, indicando que no era posible crear un juez o tribunal especial para que conociera la causa seguida en el caso del BAC, en tanto lo anterior atentaba contra el artículo 45 constitucional, así como que en la medida de lo posible se había dotado al Juzgado y al Ministerio Público de los recursos humanos y materiales necesarios para agilizar procedimientos y la pronta resolución de la causa penal.

La Defensoría de los Habitantes presentó el 3 de junio de 1997, un recurso de reconsideración contra el acuerdo señalado. Se indicó que la solicitud formulada no pretendía la creación de un tribunal especial para juzgar las causas del BAC. La gestión iba dirigida a lograr que el Poder Judicial atendiera adecuadamente un caso que por su complejidad y magnitud se sale de los parámetros normales. Esa petición concordaba perfectamente con el proceder de la Corte y el Consejo Superior cuando en otras oportunidades han tomado disposiciones en el mismo sentido, como por ejemplo el caso del Fondo de Emergencias y el caso de los robacarros.

El 10 de junio de 1997, la Defensoría de los Habitantes conoció el acuerdo de Corte Plena tomado en Sesión Nº 18-97, mediante el cual se deniega la reconsideración solicitada. Entre las argumentaciones esgrimidas por la Corte Plena se reitera la consideración de que la solicitud formulada por la Defensoría de los Habitantes atenta contra el principio de independencia del juez.

Al respecto, se considera indispensable reiterar que la Defensoría de los Habitantes de forma alguna ha intentado irrespetar el principio de independencia del juez y su competencia. La solicitud para dotar de mayores recursos humanos y técnicos a los despachos judiciales, jamás constituye una violación al principio de "juez natural". Lo único que se pretende es que se haga justicia pronta y cumplida, de conformidad con lo establecido en la misma Constitución Política, por lo que la Defensoría insiste en este punto.

b. Sobre las acciones civiles resarcitorias

La Ley Nº 7471, de Disolución del Banco Anglo Costarricense, no señaló expresamente a qué órgano le correspondía continuar con las funciones atribuidas a la Junta Liquidadora en torno a la representación judicial del BAC. Es así como una vez finalizado el plazo de vigencia de la Junta, surgió la interrogante sobre cuál era el órgano legitimado para interponer las acciones civiles resarcitorias y otras acciones judiciales. La Procuraduría General de la República interpretó, acertadamente, que al dejar de existir la Junta Liquidadora, estaba legitimada para interponer, entre otras, las acciones civiles resarcitorias en su condición de representante de los intereses del Estado, el cual se subrogó todos los derechos del antiguo BAC.

Un año después de la recomendación emitida por la Defensoría, conviene señalar que del examen de las causas pendientes de resolución en el caso del BAC, la mayoría cuenta con acción civil presentada por parte de la Procuraduría General de la República. Asimismo, dicho órgano ha retomado el seguimiento de la acción civil presentada en su oportunidad por abogados externos contratados.

Por la importancia en la labor de recuperación y resarcimiento de daños que tienen las acciones civiles, considera la Defensoría de suma importancia que se brinde más apoyo a los dos Procuradores que tienen a su cargo todo lo relacionado con el BAC. Si bien es cierto se debe resaltar la labor de dichos funcionarios al presentar en un corto plazo las acciones civiles resarcitorias, es necesario señalar también que dichos procesos requieren un seguimiento constante para lo cual se deben atender las necesidades de recursos técnicos de quienes tienen a su cargo dichas causas.

c. Sobre la Junta Liquidadora del BAC y la recuperación de la cartera crediticia

Sin entrar a evaluar las razones que tuvieron el Gobierno de la República y la Asamblea Legislativa en su decisión de cerrar el Banco Anglo, consideró la Defensoría de los Habitantes que era importante llegar a determinar por qué las pérdidas⁴ pasaron de ₡10,302.5 millones al 30 de junio de 1994 a ₡32,191.3 al 31 de diciembre de 1996.

En particular interesó determinar las razones que existieron para que la pérdida de cartera estimada pasara de ₡5,838.4 millones de colones (30 de junio de 1994) a ₡12,232.2 millones (27 de diciembre de 1996)

Particularmente se consideró fundamental llegar a conocer si ese incremento de casi un 110%, se vió afectado por aprobación de condonaciones y, si estas habían existido, evaluar la base legal y las justificaciones técnicas que se dieron para respaldar esas decisiones.

Lo anterior porque en el libro "La Quiebra del Banco Anglo Costarricense. Sus orígenes y causas". Volumen I, en su página 203, se justifica ese incremento en el hecho de que "se había entronizado entre los deudores la cultura del no pago", aunque agrega que "...las diversas irregularidades en los créditos -otorgados por la administración del Banco- han permitido a deudores inescrupulosos el no honrar, impunemente, sus deudas".

En ese sentido, la Defensoría le solicitó a la Superintendencia General de Entidades Financieras (mediante Oficio DAEC 155-98) que le informase si esa evaluación se había realizado y cuáles eran las conclusiones. Se definió que era sumamente importante para el país, conocer con absoluta claridad, no sólo las actuaciones de los administradores del extinto Banco, sino también la de los responsables de su proceso de liquidación.

Al respecto la Superintendente General informó que en una segunda revisión que hiciese la DUGEF en 1996 efectivamente "la cartera sufría un deterioro importante reflejado en la alta morosidad que tenía en ese momento, sumado a los problemas propios de un ente en proceso de liquidación.

Por otro lado también manifestó que esa "Superintendencia no tiene ninguna evidencia de que durante el período de intervención o de liquidación del disuelto Banco Anglo Costarricense, se haya aprobado condonación alguna respecto al cobro de una operación de crédito".

Por otro lado, se le solicitó al Banco Nacional, al Banco de Costa Rica, al Banco Crédito Agrícola de Cartago y al Fideicomiso 120-97 del BCCR con BANCOOP, en su calidad de administradores

⁴ Estimadas por la SUGEF mediante Oficio 2960-03/97 de 30 de mayo de 1997)

de los ₡11,356.7 millones que la Junta Liquidadora consideró recuperables en la cartera del Banco Anglo, información relativa al comportamiento de dicho portafolio, particularmente con el fin de explorar y determinar las pérdidas reales en que se ha incurrido a la fecha, así como sus causas desde la óptica de sus nuevos administradores.

En ese sentido es importante señalar que en el caso del Banco Nacional de Costa Rica, al 30 de abril recién pasado (16 meses después de finalizada la labor de la Junta Liquidadora), aún mantiene saldos por cobrar equivalentes al 40.5% de lo trasladado. Como el BNCR es el más grande del Sistema y tuvo la oportunidad de negociar los activos de mayor liquidez, ese dato parece confirmar la presunción de que las pérdidas atribuidas a la cartera crediticia serán superiores a los ₡12,232.2 millones estimados en diciembre de 1996 y por ende las pérdidas reales para el país superarían el déficit acumulado al 27 de diciembre de 1996.

3. Otro ámbito que requiere de intervención

a. *Sobre el no pago de pasivos a cargo del BAC*

Uno de los problemas que se ha presentado con posterioridad a la liquidación del extinto BAC, se relaciona con el pago de pasivos. Al respecto, conviene indicar que la Junta Liquidadora del Banco Anglo Costarricense y el Banco de Costa Rica firmaron, el 26 de diciembre de 1996, un contrato de fideicomiso para la custodia, administración y pago de ciertos pasivos que el primero tenía pendientes de cancelar.

En dicho contrato, el Banco Central de Costa Rica compareció aceptando ciertos derechos y obligaciones, entre los cuales destaca la asignación de los recursos económicos adicionales que el referido fideicomiso requería para dar cabal cumplimiento a sus fines. Lo anterior se fundamentó en el dictamen C-204-96, emitido por la Procuraduría General de la República, en el cual se indica que *"no existe duda alguna de que el Banco Central de Costa Rica está habilitado legalmente para asumir los pasivos no reclamados aún por los acreedores, los pasivos que aun no han vencido y los pasivos contingentes del Banco liquidado."*

Pese a lo anterior, mediante circular CG-292-97 del 23 de julio de 1997, el BCCR comunicó al Banco de Costa Rica que *"los fondos que dejó la Junta Liquidadora se agotaron, llegándose a la conclusión que, por imperativo legal, nuestra institución está imposibilitada para transferir las sumas por ustedes solicitadas, ya que significan un financiamiento del Estado, aspecto que nuestra Ley Orgánica no permite..."*

El BCCR a efectos de aclarar lo dispuesto por la Procuraduría General de la República en dictamen C-204-96, solicitó una aclaración del mismo en cuanto a la obligación del BCCR de asumir el pago de pasivos del extinto BAC.

La Procuraduría General de la República mediante dictamen C-168-97, determinó que a partir del 26 de diciembre de 1996, el Banco Central de Costa Rica no está autorizado legalmente para asumir las obligaciones del BAC que se encontraban pendientes al momento de la terminación del plazo legal de la liquidación de dicha institución, ya que el deber jurídico del BCCR era asumir todos los compromisos pendientes al momento de la disolución del extinto Banco que fueron sometidos al cobro dentro del plazo legal de vigencia del proceso de liquidación. Dicha labor corresponde entonces al Estado por medio del Ministerio de Hacienda.

En relación con el dictamen emitido por la Procuraduría General de la República, mediante oficio DM-273-98 del 19 de marzo de 1998 el Ministerio de Hacienda indicó a esta Defensoría:

"...el Organo Técnico Jurídico concluyó que el indicado deber jurídico desapareció al término del plazo de liquidación de 24 meses previsto en el artículo 1 de la Ley de Disolución del Banco Anglo Costarricense, N° 7471 del 20 de diciembre de 1994, por lo que las obligaciones pendientes luego del vencimiento de dicho plazo deberán ser directamente asumidas por el Estado.

En razón de lo expuesto y atendiendo al carácter vinculante que por disposición legal expresa (artículo 2 de la Ley 6815) ostentan los dictámenes emitidos por la Procuraduría General de la República, este Ministerio se ha avocado a la tarea de iniciar el trámite correspondiente a los reclamos por concepto de pago de pasivos..."

Al respecto, la Defensoría considera lamentable que la anterior situación no hubiera sido clarificada desde un inicio, ya que el primer dictamen emitido por la Procuraduría General de la República facultaba al BCCR para el pago de pasivos. Sin embargo, posteriormente se varía dicha disposición. Todo lo anterior, ha conllevado una demora en el pago de pasivos con los agravantes que a continuación se detallan.

Una vez establecida la obligación del Ministerio de Hacienda de cancelar los pasivos existentes, dicha cartera inició el trámite correspondiente a los reclamos que por concepto de pago de pasivos se presentaron. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda indicó que el mayor problema presentado tiene que ver con que la prueba aportada por los habitantes al hacer el reclamo, no logra generar la certeza necesaria para tener por acreditado el pasivo y ordenar los pagos. Lo anterior causó que se valorara la posibilidad de que el Ministerio de Hacienda asignara los fondos necesarios para suscribir un nuevo contrato de fideicomiso con el Banco de Costa Rica, dado que es esta última entidad bancaria la que cuenta con la documentación correspondiente en relación con los pasivos existentes.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento que a la fecha, el referido contrato de fideicomiso entre el BCR y el Ministerio de Hacienda no se ha firmado por existir diferencias entre ambas instituciones en cuanto al contenido del mismo. Por otra parte, el BCR tampoco ha emitido la documentación en la que se consignan los créditos a pagar al Ministerio de Hacienda, alegándose que esta última entidad debe cancelar las sumas que el Banco pagó de su propio peculio a los acreedores ante la inexistencia de recursos en el fideicomiso. De igual forma, el Ministerio de Hacienda considera que la documentación que obra en poder del Banco de Costa Rica está en muchos casos incompleta y no proporciona la certeza jurídica requerida.

Ante dicha situación, habitantes que tienen por ejemplo un certificado de depósito a plazo que cobrar al extinto BAC se han visto ante la imposibilidad de hacer efectivo su derecho, transcurriendo en muchos casos más de un año sin que las instituciones estatales brinden una solución a dicha problemática.

La Defensoría de los Habitantes llama enérgicamente la atención al Ministerio de Hacienda y al Banco de Costa Rica a efecto de que se encuentren las soluciones necesarias que permitan a los habitantes cobrar sus créditos sin más retrasos injustificados. Si no se logra llegar a un acuerdo en cuanto a la firma de un contrato de fideicomiso, corresponde entonces al BCR la remisión inmediata de la documentación que al efecto se encuentra en su poder. El cotejo del documento presentado por el habitante con los registros que deben existir en el BCR y que fueron trasladados por la propia Junta Liquidadora del extinto BAC, resulta a criterio de esta Defensoría suficiente a efectos de lograr el pago de la suma adeudada, junto con los intereses legales correspondientes.

El retraso sufrido en este caso, primero por la indefinición de a quién le correspondía pagar los pasivos existentes y ahora por la imposibilidad de lograr un punto de acuerdo entre el BCR y el Ministerio de Hacienda, resultan aspectos que debieron tomarse en cuenta en su momento y que ahora no pueden constituirse en obstáculos que afecten directamente los derechos de los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes RECOMIENDA:

- **A LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA:** Asumir la responsabilidad de proporcionar a los funcionarios encargados del conocimiento de las causas relacionadas con el Banco Anglo Costarricense, los recursos humanos, técnicos y capacitación que requieran a efectos de que coadyuven a la pronta y cumplida resolución de dichas causas.
- **A LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA:** Valorar la necesidad de proporcionar a los Procuradores encargados del conocimiento de las diferentes causas referidas con el BAC, recurso humanos y técnicos que permitan una mejor efectividad en sus labores.
- **AL MINISTERIO DE HACIENDA:** Incorporar en el presupuesto de dicho Ministerio, los recursos necesarios para hacerle frente al pago de los pasivos adeudados del extinto BAC, de conformidad con el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General de la República.

CAPITULO II

TEMAS DE ATENCION PRIORITARIA

A. VIVIENDA: EL COSTO DE LA REUBICACION

Pese a que en el informe rendido ante la Asamblea Legislativa en junio de 1997, la Defensoría de los Habitantes abordó el tema de vivienda y señaló serias irregularidades en la ejecución de los proyectos, el volumen y gravedad de las quejas recibidas en este periodo, indica la necesidad de hacer una serie de reflexiones de tal magnitud, que induce a la institución a poner nuevamente en primer plano de discusión, la problemática que enfrenta este sector.

En el anterior informe, la Defensoría de los Habitantes recomendó:

- **A las Entidades Financieras:** analizar los antecedentes técnicos y financieros de los desarrolladores lo que permitirá evaluar la satisfacción de las normas de calidad alcanzada en proyectos constructivos previos.
- **A las Entidades Financieras:** Requerir al desarrollador la rendición de la garantía de cumplimiento que establece el artículo 83 del Reglamento de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, correspondiente a las obras constructivas que se autorizan.
- **A la Asamblea Legislativa:** Elevar a rango legal las potestades del Banco Hipotecario de la Vivienda y de la SUGEF, para conocer las denuncias interpuestas por deficiente calidad constructiva en los proyectos de vivienda y en las adjudicaciones individuales de las obras que financie. También deben adoptar las medidas sancionatorias correspondientes.
- **Al Ministerio de la Vivienda:** Regular la participación y fiscalización de los dirigentes comunales y miembros de asociaciones o comités de vivienda que actúan como intermediadores de vivienda y que cobran por el derecho de ocupación de un lote sin importar si éste se ubica en las áreas dispuestas para zona verde, levantan ranchos y en ocasiones hasta viviendas en duro. Algunos de estos dirigentes lucran con la venta de ranchos y "derechos", además de someter a los vecinos a una serie de obligaciones bajo la amenaza de erradicarlos del proyecto, no quedando excluido de estas acciones los favores sexuales y las amenazas físicas.
- **Al Banco Hipotecario de la Vivienda:** La Defensoría consideró **urgente** la revisión de la efectividad del Fondo de Subsidios para la Vivienda -FOSUVI- y las fuentes que detalla el artículo 46 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, esto es, el 33% de los ingresos anuales, ordinarios y extraordinarios del Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares y el 3% de los presupuestos nacionales ordinarios y extraordinarios que apruebe la Asamblea Legislativa, por lo que se recomendó la realización de una auditoría financiera y de eficiencia del Fondo.
- **Al INVU, el IMAS y el IDA:** Establecer con exactitud el número de inmuebles pendientes de inscripción y el grado de avance del procedimiento registral en que se encuentra. Asimismo, adoptar las medidas necesarias para agilizar su inscripción.

- **A las instituciones públicas que otorgan escrituras como giro normal de su actividad:** Se les recomendó que el nombramiento de notarios internos se hiciera mediante la apertura de **concursos internos** tal y como dispone el artículo 24 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito, que se redactaran contratos al efecto y se emitieran reglamentos internos que regulen la actuación de los notarios que trabajan para la institución, así como las faltas y los procedimientos de sanción.

1. Estado de situación

a. De los procedimientos para nombramiento de notarios

En cuanto al procedimiento a través del cual se designan los notarios, el IMAS explicó que en dicha institución se practica una modalidad no contemplada por la normativa emitida para tal efecto, la cual consiste en la asignación de funciones de notario a abogados de la institución, sin efectuar el concurso establecido por ley. Por su parte, el Consejo Directivo dispuso que compete al Director de Asuntos Jurídicos la elaboración, ejecución y asignación de los actos notariales que se realizan en la institución, encontrándose facultado para delegar en los notarios internos con facultades de cartulación, la ejecución de esos actos.

El Consejo Directivo del IMAS es del criterio de que todos los abogados de la Dirección de Asesoría Jurídica que no se han acogido a la dedicación exclusiva, pueden ejercer las labores notariales y que por ello no es necesario aplicar lo estipulado en el acuerdo dictado por la Autoridad Presupuestaria N° 2861 de la sesión ordinaria N° 34-93 del 2 de noviembre de 1993, que regula el ejercicio del notariado en el sector público, ni tampoco el artículo 24 de la Ley de Enriquecimiento Ilícito referido al concurso de atestados.

Por otra parte, la Dirección de Asesoría Jurídica considera que no se incumple con la normativa reguladora de la contratación administrativa, basada en las siguientes consideraciones:

- Que el Reglamento de Proveeduría para la Contratación de Bienes y Servicios aprobado por el Consejo Directivo, excluye la contratación de servicios notariales a través del procedimiento del Concurso de Antecedentes, por ser actividad ordinaria institucional y no existir prohibición para contratar como Notarios Públicos a los funcionarios del IMAS que están contratados como abogados.
- Que no rige para la Administración el régimen de prohibiciones que establece el artículo 22 de la Ley de Contratación Administrativa cuando se trate de la actividad ordinaria de la administración.
- Que no es ni ha sido necesario recurrir al Concurso de Antecedentes para contratar a los notarios de planta del instituto, si se considera que el régimen de su actividad ordinaria está establecido desde la misma fecha de promulgación de su ley de creación, el reglamento y las reglamentaciones internas que establecen la actividad notarial como parte de las funciones, atribuciones y deberes a cargo de estos profesionales.

Pese a lo indicado, la Defensoría de los Habitantes considera que donde la ley no establece distinción no le es dable hacerlo al IMAS y que en la medida en que no se ajuste la selección de notarios a la normativa dispuesta al efecto, se excluye la posibilidad de que ocurra una selección objetiva de los profesionales, objetivo perseguido con la aplicación del procedimiento de concurso interno en el que se aplican parámetros objetivos.

Finalmente, en lo referente a los **procedimientos de nombramiento de notarios** y los plazos de inscripción de las escrituras, la Defensoría de los Habitantes reitera la necesidad de que cuando se tenga conocimiento por parte de la Institución, de denuncias por atrasos en la inscripción y cobros irregulares

por parte de los notarios designados, deberá hacerlo de conocimiento de la Secretaría de la Corte para ésta que proceda a conocer de las denuncias y a aplicar las medidas disciplinarias que estime necesarias.

Además se insiste ante la Junta Directiva del IMAS para que proceda a realizar un estudio de los casos tramitados por cada notario y establezca la magnitud del atraso en cada proyecto a efecto de determinar las irregularidades cometidas y proceder conforme lo indicado en el párrafo precedente y a modificar los procedimientos de selección y nombramiento de los notarios de la institución, ajustándolos a la normativa vigente, específicamente a la directriz de la Autoridad Presupuestaria y a la normativa contenida en la Ley de Enriquecimiento Ilícito. Es necesario asimismo, que proceda a integrar los reglamentos internos, estableciendo como causal para prescindir de los servicios de notariado asignados, las denuncias o el hecho acreditado de un atraso en la inscripción de los documentos superior a los doce meses, o bien estableciendo un plazo conveniente, pero que no podrá ser superior al sugerido. Caso contrario, la Defensoría de los Habitantes se verá en la obligación de presentar denuncia contra los miembros de la Junta Directiva de ese Instituto ante el Ministerio Público, por incumplimiento de deberes.

b. De las escrituras pendientes y los procedimientos sancionatorios

La Defensoría ha tenido conocimiento de varias quejas planteadas por vecinos de desarrollos habitacionales financiados por el IMAS, en contra de los notarios de esa institución.

Los problemas que se plantean más frecuentemente, se refieren a atrasos en la inscripción de escrituras, cancelaciones hipotecarias o prendarias, errores en la titulación de bienes y a labores de notariado en general; sin embargo, el problema principal radica en que los notarios, a pesar de que cobran por adelantado, incumplen con los trámites de registro, con el consiguiente perjuicio para los adjudicatarios.⁵

Es preciso aclarar, que las funciones de notariado se han otorgado a funcionarios que tienen una relación de servicio con la institución en su condición de abogados únicamente; de ahí que en los casos en que se ha dado apertura de procedimientos disciplinarios contra dichos funcionarios, los órganos del procedimiento se han limitado a amonestar al funcionario, en virtud de que no existe normativa a lo interno de la institución para sancionarlos en su función como notarios. Esta competencia disciplinaria está asignada a la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia.

Ciertamente, la ley permite que los abogados de una institución también ejerzan independientemente el notariado; sin embargo, la misma Sala Constitucional ha señalado la incompatibilidad de dichas funciones, por considerar que la función de notariado perjudica la "función pública" por cuanto el funcionario -abogado en este caso- distrae horas de su tiempo de trabajo institucional para realizar las labores de notariado, recibe y atiende a sus clientes en las oficinas centrales o en las sedes regionales del IMAS, se presenta como funcionario de la institución y les indica a las personas que sólo con él pueden

⁵Como ejemplo de lo indicado pueden citarse entre otros, los siguientes casos conocidos en la Defensoría de los Habitantes: Exp. 0035-24-96, Vecinos Asentamiento JOMUSA- IDA, Exp. 0643-24-96, Vecinos de Azul de Turrialba-IMAS, Exp. 1098-24-96, Vecinos Asent. La Tierra Prometida- IMAS, Exp. 2006-24-97, Bienvenida Díaz Zúñiga-IDA, Exp 2709-24-97, Porfirio Guadamuz Solís-IDA, Exp. 2841-24-97, Olivia Hernández Morales-INVU, Exp 3041-24-97, Virginia Santamaría N.-IMAS, Ex 0109-24-98, Eduardo Ledezma Gatgens- IDA, Exp. 0388-24-98, Antonia Rodríguez Rodríguez-INVU, Ex. 0402-24-98, Alberto Pérez Badilla- INVU

hacer las escrituras, cobrando lógicamente por el servicio y finalmente, prestan un servicio tan deficiente, que una cancelación hipotecaria o una rectificación de datos tarda, en algunos casos, más de cinco años.

De esta situación están enteradas la Contraloría de Servicios, la Gerencia y la propia Presidencia Ejecutiva del IMAS; sin embargo, es poco lo que han podido hacer, ya que el propio Director de Asesoría Jurídica indica que no se establece una relación laboral entre ellos y la institución. Es por ello que ajustar los procedimientos de selección de notarios permitiría evaluar la eficiencia de los notarios actuales que se postulan para este tipo de concurso interno y brindar una garantía a los usuarios del servicio, así como regular la atención del público y la incompatibilidad de labores dentro de la jornada institucional.⁶

Es importante destacar que este problema de selección y nombramiento de notarios no se da únicamente en el IMAS, sino que también ocurre en el INVU y en el IDA. Es cierto que se formó una comisión de titulación interinstitucional; sin embargo, es criterio de la Defensoría que dicha comisión no ha avanzado de manera consistente.

c. De la auditoría financiera y la eficiencia

Dada la importancia e implicaciones financieras que la eficiencia tiene respecto de las condiciones de construcción de los proyectos, merece especial consideración este aparte, por lo que las reflexiones sobre el mismo se harán al final de este capítulo.

d. De elevar a rango legal la potestad del BANHVI y la SUGEF para fiscalizar la calidad constructiva de los proyectos de vivienda que financian

La Defensoría refirió expresamente la necesidad que las normas que regulan la competencia del BANHVI y de la SUGEF, en relación con la supervisión de la calidad constructiva de los proyectos y el establecimiento de una responsabilidad solidaria por parte de las Entidades Autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda por el incumplimiento a su deber de velar por estándares mínimos de calidad, fuera ascendida a rango legal dado que en la actualidad las normas que la contemplan son de naturaleza reglamentaria⁷.

Si bien a la fecha de elaboración de este informe no se ha concretado la reforma legal, pese a la conveniencia de tal medida, se observa con beneplácito la reciente iniciativa del BANHVI, impulsada a través de la Gerencia General, de emitir una directriz en abril de este año, dirigida a los Gerentes Generales de todas las Entidades Autorizadas, señalándoles que debían aplicar -de manera inmediata- los controles necesarios de calidad en el proceso constructivo de proyectos individuales y colectivos.

El comunicado señala que las Unidades Técnicas de las Entidades Autorizadas, deberán velar porque se respete el conjunto de normas técnicas que regulan el quehacer constructivo, entre ellas: Código Sísmico, Reglamento de Construcciones del INVU, Normas de Acueductos y Alcantarillados, del Ministerio

⁶Por documentación suministrada por el propio Contralor de Servicio del IMAS y por las que han sido presentadas ante la Defensoría se tiene conocimiento de las siguientes 22 quejas: Proyecto Pilas del Rosario de Naranjo, Proyecto La Lucha de San Juan de Dios de Desamparados., Proyecto Darizara en Corredores de Puntarenas Leticia Lobo Barrantes, Javier Salinas Castillo, Marta Rivera Chaves, Asociación Llanos de Santa Lucía, Comunidad Barrio San Joaquín de Abangares, Ovidio Sandí Chavarría , José Alirio Quirós Azofeifa, Víctor Gutiérrez Gutiérrez, Juan José Ordoñez Hurtado, Urbanización La Cima, Zeneida Rodríguez Ramírez, Proyecto Pozos de Santa Ana, Wagner Villalobos Palma, Proyecto Los Olivos en Azul de Turrialba, Proyecto Tierra Prometida en Pérez Zeledón, Bienvenida Díaz Zúñiga, Roger Artavia Fernández, Rodrigo Espinoza Venegas, Zaira Salazar Chacón.

⁷ ver Reglamento General de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

de Salud, así como las especificaciones contenidas en los planos constructivos para lo cual deberán ejercer un adecuado control durante el proceso constructivo en los proyectos financiados por el Sistema.

El alcance de la directriz incluye la valoración previa que deberá hacerse sobre el terreno a desarrollar, pues ésta indica que la aprobación de solicitudes deberán ir precedidas por un análisis de las características topográficas, geométricas y morfológicas del suelo, así como de restricciones de índole sísmico de los terrenos seleccionados para levantar proyectos, de modo pues, que la aprobación de cualquier propuesta de diseño esté sustentada en respeto de las más sanas prácticas de la ingeniería y la arquitectura.

La Defensoría rescata el acierto de esta iniciativa en tanto representa el tránsito hacia la concientización sobre la que se ha insistido desde los inicios de su labor, y es la necesidad de que las instancias del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda trasciendan la mera administración financiera de las carteras hipotecarias de cada proyecto, pues se trata más bien de una **inversión social** hecha con fondos públicos que debe reflejarse en viviendas seguras, higiénicas y de adecuada calidad constructiva.

e. De la regulación y fiscalización de la participación de los dirigentes comunales en los proyectos de vivienda

La Defensoría ha sostenido la tesis de que, si bien es cierto las organizaciones comunales alientan las capacidades de desarrollo del grupo y sus dirigentes se han constituido en adecuados interlocutores de sus representados en el tanto conocen perfectamente sus necesidades y potencialidades, también es cierto que no podía obviarse el panorama completamente contrario conocido a través de los habitantes que constantemente acuden a la Defensoría a denunciar a sus propios dirigentes comunales o a los directivos de las asociaciones de vivienda a las que pertenecen, porque en su labor de intermediación han cobrado por el derecho de ocupación de un lote y cuotas semanales que han llegado a incrementarse, al punto de que la familia es incapaz de sostener su permanencia en el lugar.

La necesidad de que el Estado ejerciera control sobre las asociaciones y sentara responsabilidades por actuaciones corruptas o abusivas en contra de los derechos de los ocupantes de proyectos, se hizo patente al conocer la Defensoría casos en los que se producían verdaderos brotes de violencia entre los habitantes de los asentamientos, sin que las instancias del sector llevaran adelante acciones eficaces para su atención.

Ello llevó a la Defensoría a recomendar al BANHVI, la SUGEF, el Ministerio de Vivienda y las Entidades Autorizadas, coordinar acciones con el fin de establecer normativa específica que regulara este tipo de acciones, de manera que se ejerciera un mayor control, dado que a la fecha no existía claridad de competencias en torno a cuál de ellas correspondía vigilar sus actuaciones en el proyecto.

Afortunadamente, sobre este aspecto se concretaron acciones entre el Banco Hipotecario de la Vivienda y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y, como fruto de dicha coordinación, la Junta Directiva del BANHVI adoptó, el 5 de febrero pasado, el acuerdo No. 1 de la Sesión No. 06-98, de conformidad con el cual se dispuso que todo grupo, de hecho o de derecho, que pretenda desarrollar proyectos futuros de vivienda con financiamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y recaude en forma previa cuotas entre sus asociados con la promesa de entrega futura de un inmueble habitacional, deberá cumplir con los requerimientos establecidos en los artículos 41 y 69 de la Ley para la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y artículos 54 y 55 de su Reglamento, así como otros requisitos adicionales.

Aplica a estas organizaciones las regulaciones del artículo 41 de dicha ley, sobre las ventas a plazo de bienes y para ello requieren autorización del Área de Comercio y Apoyo al Consumidor del Ministerio de

Economía e inscribirse ante ésta. De allí deriva la aplicación de esa disposición a personas físicas y entidades de hecho y de derecho que recauden cuotas periódicas entre sus afiliados y asociados como requisito para ser considerados como beneficiarios en un futuro proyecto de vivienda.

Los grupos o asociaciones de vivienda no podrán recibir financiamiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda mientras no estén inscritas en el Área de Comercio y Apoyo al Consumidor y no haya cumplido los requisitos que la instancia exige.

Un análisis de la documentación pertinente pone en evidencia que algunos de estos requisitos constituyen un control directo sobre la asociación en resguardo de los derechos de los potenciales beneficiarios atendiendo precisamente, al antecedente que existe de denuncias en relación con dichos grupos.

De gran importancia resulta el hecho que con las nuevas regulaciones, las organizaciones deberán entregar al Área de Comercio del Ministerio copia de los contratos que se suscriban entre la asociación o grupo y el beneficiario. En éste deberán contemplarse por lo menos las cláusulas que contiene el machote que suministra esta instancia y que se denomina "Contrato para el Aporte de Cuotas de Ahorro" suscrito entre la organización y el beneficiario. Habiendo analizado el documento, es dable concluir que se trata de un documento bastante completo que evidencia una marcada tendencia a favorecer al beneficiario aún por encima de la organización, pues le asegura que la parte proporcional con que contribuye al fondo constituido con las cuotas semanales o mensuales que aporte está individualizado en registros y, aún en caso de retirarse del proyecto, le será devuelto. Este tipo de contratos refuerza el **derecho a la información** que asiste a los habitantes.

En este contrato se establecen expresamente, los aspectos esenciales de la dinámica para acceder a una solución de vivienda; las cláusulas indican claramente que el fin del contrato es cubrir gastos futuros de las respectivas operaciones como primas, gastos legales y permisos de construcción, entre otros; se establece, además, la obligación de la asociación de incluir al beneficiario dentro del programa de vivienda.

Con respecto al aporte de las cuotas, las cláusulas contemplan la periodicidad con que éstas serán canceladas por el beneficiario y la obligación de la organización de entregar un recibo a cambio. **Se deja claramente establecido que los recursos ahorrados por el beneficiario son de su propiedad** y, en consecuencia, subsiste el derecho a su recuperación en caso de retiro voluntario o involuntario del programa de vivienda e incluso aún cuando el beneficiario sea excluido de la organización por incumplimiento en el pago de cuotas, supuesto en el cual también podrá recuperar el rendimiento proporcional que haya generado su aporte.

Otros de los requisitos de gran importancia consiste en que el grupo debe constituir **un fideicomiso en cualquier Entidad Autorizada del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda** para que ésta actúe como administradora de los fondos aportados por los beneficiarios a la asociación hasta que los recursos sean utilizados de acuerdo con los fines a que están destinados. La dinámica se inicia cuando el beneficiario o fideicomisario, entrega a la Asociación sus cuotas y ésta, que actúa como fideicomitente debe depositar un porcentaje de todos los aportes que recibe en la Entidad Autorizada -el contrato sugiere que no sea menor a un 80%- la cual ha firmado previamente un contrato de fideicomiso con la asociación y es la fiduciaria. En los casos de retiro voluntario señalados anteriormente, basta con que el beneficiario comunique a la Entidad su deseo de retirarse del programa para que se proceda a la devolución de sus recursos.

Considera la Defensoría, que la administración de los fondos a cargo de la Entidad Autorizada resulta conveniente a los intereses de los habitantes en tanto sus obligaciones están expresamente contempladas no sólo en el Contrato de Fideicomiso sino también en el Contrato para el Aporte de Cuotas de Ahorro, el cual les asegura que los recursos estarán invertidos y generarán un rendimiento que

no podrá ser menor al que dicha entidad paga por sus valores a 30 días plazo, además, los fondos no sujetos a pago inmediato deberán ser invertidos en títulos valores del Sector Público de la más alta seguridad y liquidez y los rendimientos generados por las inversiones pasarán a formar parte del fondo fideicometido; finalmente, la garantía de la devolución de los recursos, en casos de retiro voluntario o forzoso, sin que la asociación pueda oponerse u obstaculizar esa entrega.

Este conjunto de previsiones llevan a la Defensoría a concluir que la constitución del fideicomiso es totalmente favorable a los intereses de los beneficiarios y constituye el instrumento más eficaz para evitar que organizaciones inescrupulosas lucren con el dinero aportado por sus asociados sin rendir cuenta de la inversión hecha con esos fondos, retirándose más tarde sin haber concretado una solución habitacional para sus miembros.

Habiendo analizado tanto el formato del Contrato de Fideicomiso entre la organización y la Entidad Autorizada como el Contrato para el Aporte de Cuotas de Ahorro, la única omisión, en criterio de la Defensoría, que podría perjudicar los intereses de los beneficiarios es la omisión respecto al plazo y periodicidad con que deberá hacer entrega la asociación de los fondos recaudados a la entidad autorizada, aspecto que debe quedar regulado en atención a los antecedentes que han sido conocidos en las denuncias interpuestas.

2. Otros ámbitos que requieren atención

a. Sector Vivienda

Como indicábamos en la introducción de este aparte, una revisión de las denuncias recibidas en el período de labores de marzo de 1997 a la fecha, pone en evidencia la recurrencia de algunos problemas que continúan incidiendo directamente en la calidad de vida de los habitantes de proyectos habitacionales de interés social. No obstante, también ha observado la Defensoría el positivo impacto que ha derivado de la coordinación interinstitucional y que ha traído consigo la aplicación de medidas de control efectivas que atenderán parte importante de la problemática que ha sido denunciada por los habitantes ante las instancias del sector vivienda.

También se insiste, por parte de la Defensoría, la necesidad de que se incluya expresamente en los contratos de fideicomiso y de aporte de cuotas de ahorro los plazos dentro de los cuales se deben trasladar los depósitos de la organización hacia las entidades autorizadas. Lo anterior a efecto de desalentar situaciones de disposición y malos manejos de las cuotas de ahorro.

Considera la Defensoría que debe revisarse el requisito de solicitar a las personas jurídicas, estados financieros auditados de los dos últimos años, dado que, ésta no es una práctica que sigan las organizaciones de vivienda y en todo caso puede obtenerse el mismo resultado solicitando acreditar por medios idóneos la información actualizada de los libros contables.

Otros temas que merecen especial consideración por parte de la Defensoría de los Habitantes y que requieren ser del conocimiento de la Asamblea Legislativa son los siguientes:

b. Normativa y procedimientos aplicables en el proceso de urbanización

En la legislación urbanística están enlazados una serie de intereses: por una parte, los fines sociales que debe tutelar la Administración y, por otra, los intereses particulares de los que son titulares los propietarios, por lo que deben armonizarse ambos con fórmulas justas y con instrumentos adecuados que ha de proporcionar esa legislación. Del artículo 50 de la Constitución Política, la cual obliga al Estado a procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país, se deriva la obligación de los poderes

públicos de promover las condiciones necesarias y de establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna, para lo cual se requiere la regulación de la utilización del suelo de acuerdo con el interés general.

La competencia urbanística en lo que atañe a la ejecución del planeamiento confiere, las funciones de encauzamiento, dirección, realización, concesión y fiscalización en la ejecución de las obras de urbanización. En su artículo 38, la Ley de Planificación Urbana dispone que no se dará permiso para urbanizar terrenos "cuando el proyecto no satisfaga las normas mínimas reglamentarias, o bien, los interesados no hayan cumplido los trámites pertinentes, entre los que está la aprobación indispensable de los planos por parte de la Dirección de Urbanismo y de Acueductos y Alcantarillados". Tampoco se dará autorización cuando no se hubiese garantizado el importe de las obras de habilitación urbana del inmueble o no se hubiese garantizado el traspaso formal al ayuntamiento del área reservada al uso público ni, en su defecto, satisfecho en dinero el valor equivalente.

Así como en la Ley de Planificación Urbana se indica la necesidad de que los proyectos urbanísticos satisfagan las normas mínimas reglamentarias, en el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones se encuentran normas que puntualizan las condiciones a través de las cuales se autorizan urbanizaciones.

No obstante, una gran parte de las urbanizaciones son construidas sin permisos, omitiéndose el cumplimiento de las normas correspondientes y de los planes concretos que proporcionan operatividad al ordenamiento legislativo. Pese a ello las Municipalidades, tienen conocimiento de ello y no asumen medidas adecuadas para detener los proyectos y establecer las multas y responsabilidades correspondientes. 8

El tema de respeto e incorporación de las **áreas verdes** dentro de los proyectos urbanísticos ha sido reiteradamente abordado por la Defensoría de los Habitantes en los informes que rinde ante la Asamblea Legislativa. 9

En tal sentido se indica la necesidad de que se respete en cada urbanización el porcentaje de terreno establecido en la Ley de Construcciones y su Reglamento para facilidades comunales y áreas de parque. Las Municipalidades son las llamadas a garantizar que así ocurra. 10

Una constante en los proyectos de vivienda es la reiterada negligencia mostrada por la Dirección de Urbanismo del INVU en el ejercicio de la función encomendada expresamente en el artículo 7 de la Ley de Planificación Urbana, instancia que en coordinación con las municipalidades del país debe velar por la aplicación de las normas urbanas garantizando a los habitantes que el proceso de desarrollo urbano sea coherente con las regulaciones al efecto establecidas.

Ambas instancias juegan un papel de primer orden en cuanto al riguroso cuidado de que se cumplan a cabalidad las disposiciones legales y reglamentarias y de que las obras que se construyan concuerden con lo aprobado en planos. A pesar de que es evidente que la referida función no debe ser dilatada ni obviada sino que debe asumirse de manera activa y constante para que se acaten rigurosamente todas

8 "El Roble" y "La Pradera" son dos ejemplos de proyectos de vivienda declarados de interés social en los que diez años después se evidencian las serias irregularidades en el proceso de su construcción. Durante una década los beneficiarios se han enfrentado con serios vicios constructivos, mala calidad de las obras, falta de individualización del crédito y han tenido que dar luchas ante las autoridades para que se les respete sus derechos.

9 Referimos a Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes, 1996, páginas 330 y 366.

10 En la urbanización "Corazón de Jesús", ubicada en el cantón de Vázquez de Coronado, el diseño de sitio aprobado no definió claramente las áreas verdes ni existía equivalencia con los porcentajes de ley por lo que el ayuntamiento procedió de oficio a designarlas detectándose un incumplimiento del Departamento de Urbanismo y de la Municipalidad de prevenir al urbanizador para que corrigiera la omisión y se evidenció la falta de función fiscalizadora.

las especificaciones técnicas esta es una de las principales omisiones en que incurrirían ambas instituciones.

En este caso, la Defensoría recomendó al gobierno local que, como ente administrador de los servicios e intereses locales proceda de inmediato a delimitar el área de parque y facilidades comunales así como al equipamiento de aquélla así como realizar todas las gestiones necesarias encaminadas a la formal entrega de la urbanización. En general, las recomendaciones que ha emitido la Defensoría se han orientado a que las instituciones sean diligentes en cuanto a exigir el cumplimiento de sus deberes a los propietarios y a las empresas urbanizadoras, a exigir la observancia de la legislación urbanística y de los planes, programas, proyectos y normas relacionadas.

La Defensoría de los Habitantes se ha pronunciado además, en relación con la decisión de la Municipalidad de San José de permitir la transformación de **alamedas** en calles públicas, en criterio de la Defensoría una medida en tal sentido resultaría no sólo arbitraria sino además ilegal, en la medida en que carece de sustento normativo y violatoria de los derechos de muchos habitantes. En atención a la gravedad de las consecuencias de una medida como la indicada la Defensoría inició una investigación de oficio en la que puso de manifiesto la naturaleza exclusivamente peatonal de las alamedas.

Se consideró en esa oportunidad que las vías públicas están destinadas a la libre circulación, existiendo dos tipos de vías públicas, a saber: las calles públicas por donde transitan los vehículos, y las alamedas, vías de tránsito exclusivamente peatonal. Se trata de dos cosas totalmente diferentes con fines claramente establecidos. El artículo 4 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, define las alamedas como "vías de tránsito peatonal exclusivamente". Por su parte la Dirección de Urbanismo del INVU ha reconocido la naturaleza peatonal de las alamedas y la inconveniencia de que se utilicen para el tránsito de vehículos automotores en los siguientes términos:

"... la alameda es una vía con un diseño peatonal, tanto por el ancho a ella asignado como por la infraestructura que presenta en forma visible y oculta (enterrada), no es apta para el uso vehicular (...)

Por la expresa naturaleza de las alamedas que de hecho y por derecho son de uso común de los vecinos, no pueden ser cercadas o cerradas con portones. No obstante lo anterior, pueden presentar obstáculos en la entrada (como pilares u otros) que impidan el acceso vehicular pero no el acceso peatonal)..." (oficio No. UR-1245 suscrito por Leonel Rosales Maroto en su condición de Director a.i).

La Municipalidad, al aprobar los planos preliminares y, posteriormente, los planos constructivos de cada urbanización, incorpora estas áreas bajo la naturaleza de dominio público. Además, una modificación como la expuesta afectaría las condiciones de tranquilidad, seguridad y contaminación atmosférica del área habitacional. Considera la Defensoría que la municipalidad, como administradora de los servicios e intereses locales, debe conservar y garantizar el uso para el fin destinado e impedir que sean utilizadas para usos distintos. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley de Planificación Urbana (las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general), sólo pueden transferirse a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador, a excepción de que tuvieren destino señalado en la ley, supuesto en el cual el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

Ello significa que el cambio de destino de este tipo de áreas requiere de **autorización legislativa** ya que el artículo 4 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, define muy claramente el uso de las alamedas como vías de tránsito peatonal **exclusivamente**. De esta forma, la Defensoría considera que el Consejo Municipal de San José debió proceder en ese sentido y no simplemente tomar un acuerdo municipal basado en un criterio carente del respaldo de la Dirección Jurídica.

La Defensoría está consciente de que aquellos habitantes de las urbanizaciones que fueron construidas entre los años 60 y 70 que se encuentran en capacidad de adquirir un vehículo, y aquellas personas que así lo hayan hecho, necesitan una zona de parqueo para guardarlo. Sin embargo, dicho argumento no es excusa para irrespetar los requisitos legales que deben cumplir estas zonas habitacionales. No es pavimentando las alamedas como se atendería dicha problemática, sino que le corresponde a la Municipalidad de San José valorar otras opciones que permitan atender dicha necesidad, la cual definitivamente se debió haber previsto.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes consideró que la Municipalidad de San José debe adoptar y ejecutar las medidas correspondientes a fin de dejar sin efecto la disposición tomada aprovechando la ocasión para proceder al efectivo cierre al tránsito vehicular de todas las alamedas del cantón, restableciéndolas al fin originalmente concebido y que de ninguna manera debe desvirtuarse.

c. Calidad Constructiva de los proyectos de interés social

Durante este período la recepción de denuncias que refieren a una mala calidad constructiva de las viviendas no ha cesado; a través de la investigación que la Defensoría inicia ha acreditado en cada una de ellas, proyectos defectuosos o inconclusos con una serie de consecuencias sociales. Esta situación es aún más clara cuando al empezar a habitar la vivienda, el escaso ingreso familiar debe destinarse para asumir reparaciones que no pueden ser postergadas como es el entubamiento de las instalaciones eléctricas expuestas, repello de las paredes porque las filtraciones de agua que se producen en la estación lluviosa alcanzan el interior de la casa, sustitución de láminas de zinc del techo que, por ser de segunda o más delgadas que lo usual, presentan goteras y filtraciones en los primeros aguaceros o, en el peor de los casos, reparar completamente el drenaje y el tanque séptico porque el problema sanitario que se produce requiere atención inmediata.

La cobertura de estos extremos hace que se afecte la disposición de recursos por parte de los beneficiarios y se generen atrasos en el pago del préstamo hipotecario ante la Entidad Autorizada dada la imposibilidad de cancelar también la cuota mensual.

Las causas de esta problemática continúan siendo las mismas, involucran desde errores, omisiones o negligencia de la empresa constructora, deficiente supervisión o ausencia total en el proyecto del ingeniero fiscalizador de la entidad autorizada que financia las obras, o lo que consideran una mala dirección técnica de previo y durante el proceso constructivo en los casos de autoconstrucción dirigida. En estos proyectos particularmente los habitantes han acusado la ausencia de una garantía de colaboración y asistencia a lo largo del proyecto de donde resultan múltiples choques entre vecinos que atrasan la conclusión del proyecto.

No obstante, la deficiencia de las obras se produce también por la utilización de materiales "de segunda" o porque los proveedores entregan al desarrollador materiales defectuosos que; sin embargo, son recibidos y utilizados en el proyecto.

Ha preocupado a la Defensoría aquellos casos en que los defectos de las obras como pisos hundidos o resquebrajados, responden más bien a que los terrenos donde fueron construidas las obras carecen de vocación urbana. La problemática en estas denuncias -a diferencia de las que refieren a defectos constructivos- radica en que como el deterioro progresivo de las viviendas es insalvable, la única medida posible es la reubicación posterior de las familias, a las cuales por lo general el BANHVI debe aprobarles un segundo bono lo cual genera desgaste en el FOSUVI por un desperdicio de recursos públicos que pudo haberse evitado. Acusa la Defensoría en estos casos negligencia del desarrollador en la selección del terreno, de la Entidad Autorizada el cual, en el análisis de la viabilidad técnica y financiera del proyecto simplemente obvia el análisis de estos extremos que, como se ha visto, es fundamental y de

la Dirección de Urbanismo del INVU la cual no requiere a las constructoras con carácter obligatorio que, junto con la presentación de los planos para su aprobación, adjunten pruebas de infiltración y características de suelos realizadas por laboratorios idóneos para dar cuenta de su verdadera utilidad con fines constructivos.

La problemática de estas denuncias puede contarse como la más crítica entre todas las denuncias que refieren a mala calidad constructiva en tanto demandan, en la mayoría de los casos, de soluciones por cuya onerosidad ninguna de las instancias involucradas quiere asumir responsabilidad y van desde la reubicación hasta la necesidad de construir plantas de tratamiento.

Igualmente preocupante es el levantamiento de proyectos completos en suelos de composición impermeable y ello se traduce posteriormente en drenajes y tanques sépticos que sencillamente no sirven originándose desde un inicio un problema sanitario de dimensiones caóticas, tal es el caso del proyecto de **Las Margaritas** en Paraíso de Cartago y más precisamente el de **Johnny Ramírez** en Barrio Cuba. En éste último se levantaron obras en la colindancia con los cortes de los taludes del río María Aguilar que además son terrenos de relleno -por lo general suelos limo-arcillosos- y, por si fuera poco, con incapacidad del suelo para filtrar la humedad y evacuar las aguas pluviales.

En algunas viviendas del proyecto Johnny Ramírez el grado de afectación a la obra civil y la situación de riesgo es tal, que la Comisión Nacional de Emergencias recomienda la reubicación de algunas familias, para otros sectores del proyecto señalar que se deben tomar medidas de prevención y mitigación, estudios de suelos y obras accesorias como muros de retención, terraceo y canalización de las aguas pluviales y servidas.

Atendiendo a la filosofía que inspira el Sistema y a las condiciones socioeconómicas de los estratos sociales beneficiarios de estos proyectos, a quienes no les es posible interponer demandas contra los desarrolladores, no cabe otra cosa más que concluir que la responsabilidad del desarrollador y de la Entidad Autorizada no puede hacerse depender de un proceso de reclamación en la vía judicial por cuanto ello significaría en realidad anular la posibilidad para los habitantes de reivindicar el derecho a disfrutar de una vivienda digna en condiciones higiénicas y segura, que en virtud de un programa de solidaridad social, hemos cubierto todos los contribuyentes y no sólo el BANHVI.

En este caso, la Defensoría señaló puntualmente la transgresión evidente a disposiciones concretas del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones que establecen en forma expresa la prohibición de construir en zonas de relleno, a la obligación de presentar estudios de terraceo, estudios de estabilidad del suelo y estudios geológicos de la zona cuando las pendientes sean mayores al 15% y 30% como es el proyecto Johnny Ramírez.

Finalmente, se presentan denuncias por la construcción de proyectos en terrenos colindantes con taludes de gran altura y alta pendiente donde se forman coronas de derrumbe como fue el caso de cinco viviendas del proyecto **Lomas del Río** en Pavas. Por lo general, los dictámenes técnicos que obtiene la Defensoría gracias al apoyo del Laboratorio de Materiales de la Universidad de Costa Rica, de los geólogos de la Comisión Nacional de Emergencias y de los fiscales del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos, ponen en evidencia que son suelos dinámicos que presentan acciones de deslizamiento continuas e incrementadas durante la estación lluviosa por la saturación que provoca la excesiva humedad. En Lomas del Río los estudios geotécnicos arrojaron dos únicas medidas posibles: la reubicación de las cinco familias a otras viviendas lo cual suponía su postulación para un segundo bono a través de un procedimiento específico o bien la construcción de un muro de retención, solución que aunque con un costo elevado fue acordada entre el BANHVI y la Mutual de Heredia. En criterio de la Defensoría, el gasto pudo haberse evitado si se hubiera seleccionado un terreno apto.

Es el mismo caso de los proyectos levantados en áreas que están sujetas a inundaciones por su cercanía con ríos, que aumentan considerablemente su caudal en algunos meses del año, y cuya

utilización es injustificable dado que éstas áreas forman parte de los registros de la Comisión Nacional de Emergencias, tal es el ejemplo del proyecto **Santa Isabel Arriba** en Cañas, Guanacaste.

Para la Defensoría de los Habitantes el levantamiento de proyectos de vivienda de interés social en las condiciones que se han descrito constituye no sólo un abierto desperdicio de recursos públicos, sino también una abierta violación a los derechos de sus ocupantes en tanto, someter la convivencia cotidiana de estos grupos de población a situaciones de riesgo, compromete seriamente su calidad de vida y, a fin de cuentas, la inversión financiera y social del Estado no redundará en beneficios reales.

En el informe anual de labores presentado por la Defensoría en 1997 una de las recomendaciones giradas refirió expresamente a la necesidad de que las normas que regulan la competencia del BANHVI y de la SUGEF en relación con la supervisión de la calidad constructiva de los proyectos y al establecimiento de una responsabilidad solidaria por parte de las Entidades Autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda por el incumplimiento a su deber de velar por estándares mínimos de calidad, fuera ascendida a rango legal dado que las normas que la contemplan actualmente están dispuestas reglamentariamente (en el Reglamento General de Operaciones del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda). **A pesar de lo anterior, a la fecha la reforma no se ha producido ni se han iniciado acciones concretas para realizarlo aún con la conveniencia de tal medida.**

No obstante, observa la Defensoría con beneplácito la reciente iniciativa del BANHVI que, a través de la Gerencia General, directriz a la cual se hizo referencia en el punto primero aparte d, del presente tema.

3. El costo de la reubicación de las familias beneficiadas con el bono de la vivienda

La Defensoría ha reiterado desde su primer informe a la Asamblea Legislativa que los proyectos habitacionales de interés social se construyen sin una supervisión adecuada que garantice la calidad del bien, las condiciones idóneas de los terrenos y el adecuado manejo financiero de los recursos y que todo ello genera importantísimos costos para el sistema nacional de vivienda, en el tanto una cantidad importante de familias beneficiadas por el otorgamiento de los bonos, deben ser posteriormente reubicadas en virtud de declaratorias de emergencia por parte de la CNE, declaratorias de inhabilitada del Ministerio de Salud. Este es un problema muy serio y que se ha venido acumulando a lo largo de los años, debido a que se han construido viviendas de interés social en lotes inadecuados, en zonas inundables, erosivas, o de relleno. Algunos son proyectos desarrollados por instituciones públicas pero otros se levantaron a través de terceros desarrolladores de proyectos.

Estos procesos de renunciación, generan desarraigo de las familias, importantes costos para el sistema de vivienda dado que hay que volver asignar un bono de vivienda al mismo núcleo familiar ya beneficiado, y un deterioro en la credibilidad del sistema. Además se pierden las mejoras realizadas, con gran esfuerzo, por parte de las familias.

Quizá uno de los elementos que más llama la atención es precisamente que consistentemente es el sistema financiero de la vivienda, el que tenga que asumir esos costos de reubicación y no el desarrollador ni la entidad autorizada. Ello por cuanto, alegan que la supervisión que les corresponde no incluye la calidad constructiva ni las condiciones o características de los terrenos sino únicamente el aspecto financiero del proyecto y que los desembolsos correspondan al avance efectivo de las obras. Estos argumentos van en detrimento de la asignación de recursos públicos y del cumplimiento del fin perseguido por el sistema, de manera que la Defensoría de los Habitantes, reitera la necesidad de que se establezcan con claridad las responsabilidades de cada uno de los órganos que intervienen en el proceso de financiamiento de estos proyectos y que se incorpore con rango legal la responsabilidad derivada de la mala calidad constructiva, dado que todo proyecto nombra un ingeniero fiscalizador del mismo.

Como se deriva de los casos específicos que la Defensoría ha conocido por denuncias de desarrollo de proyectos construídos, durante diferentes administraciones, en terrenos inhábiles¹¹, los costos estimados para la reubicación de las familias beneficiadas por el bono de la vivienda o bien por las obras que la Comisión Nacional de Emergencia estima necesario realizar para asegurar la vida y los bienes de los habitantes de estos proyectos, alcanzan montos alarmantes.

En ese sentido, contabilizando exclusivamente los 414 casos que conoce la Defensoría, solamente volver a hacer erogaciones para financiar esas viviendas que se deben trasladar, asignándoles un monto equivalente de un millón cuatrocientos mil colones como valor promedio de los bonos, haría al Estado incurrir en un gasto de ₡579,600 millones. Es importante señalar que ese gasto representa el 10% del gasto en vivienda que hizo el Gobierno en 1997.

Debe tenerse presente que el monto del "bono" apenas cubre un porcentaje de la totalidad de la inversión necesaria para dar solución adecuada a las familias que viven en casas de interés social, por lo tanto el costo real para el país de corregir los problemas detectados en cuanto al desarrollo de proyectos de vivienda en terrenos inhábiles, sería considerablemente superior.

Con los datos señalados queremos llamar la atención de los señores diputados y de los jefes de las Instituciones del sector, en punto a que el panorama de las soluciones de vivienda para aquellos habitantes de menores recursos económicos se torna más difícil, por lo que se requieren enérgicas y celeras acciones de parte de los órganos de la Administración Pública, acciones que deben tender no solo a la solución, sino además a la prevención de la problemática apuntada. La Defensoría de los Habitantes considera prioritario un alto en el camino que permita evaluar desde los distintos puntos de vista aquí señalados y otros que pudieran existir, de las decisiones que el país tomará en materia de vivienda de interés social.

B. EFICIENCIA ADMINISTRATIVA: REQUISITO PARA LA SALUD

1. Planteamiento y justificación del tema

El Sistema de Seguridad Social costarricense ha sido y es uno de los pilares sobre el que descansa la democracia y el desarrollo del país.

La visión de los constituyentes permitió que el artículo 73 de la Constitución Política¹² sirviera de fundamento para un sistema basado en el valor *solidaridad*, administrado por un ente -la Caja Costarricense de Seguro Social- con grado de autonomía superior al definido para el resto de las

¹¹ Ejemplo de esto son los Proyectos -Virgen de Turrucares (exp. 1133-23-95): 27 viviendas; -Finca Albertano (exp. 794-23-96): 39 viviendas; -Urbanización Campabadal (exp. 1448-23-94): 60 viviendas; -La Ladrillera (exp. 043-24-95): 30 viviendas; -Johny Ramírez (exp. 1989-23-97): 11 viviendas; -Lomas del Río (exp. 1891-23-97): 4 viviendas; -Manuel de Jesús Jiménez (IO 084-23-98): 244 viviendas.

¹² "Artículo 73.- Se establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine.

La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense del Seguro Social.

No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales.

Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales".

instituciones autónomas y cuyos fondos y reservas no podrían ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a su cometido¹³.

La necesidad de proteger el derecho de los habitantes a la prestación de los servicios médicos y a otros beneficios sociales esenciales para la calidad de vida de la población -tal como los regímenes especiales de pensiones- exige un análisis profundo no sólo de las actuaciones de la institución responsable, sino también del marco jurídico sobre el cual descansa uno de los bastiones más importantes de la dinámica social del país.

La Defensoría de los Habitantes considera fundamental el fortalecimiento de la Caja y del Sistema de Seguridad Social tal y como fue concebido por el constituyente, para lo cual pretende colaborar con la identificación de aquellas debilidades que podrían afectar sensiblemente su sostenibilidad y la emisión de recomendaciones que contribuyan a su solución.

Ello en virtud de que como institución pública de autonomía superior, la Caja Costarricense de Seguro Social constituye una de las herramientas fundamentales con las que el país habrá de enfrentar los retos de un nuevo siglo, caracterizado por la globalización de la economía y la apertura de mercados.

Por ese motivo, más que dedicar este apartado del Informe a describir las consabidas secuelas de los problemas que afectan el Sistema de Seguridad Social -como las largas filas, la mala atención, la falta de incubadoras y de mamógrafos- la Defensoría ha considerado oportuno profundizar en relación con algunas de sus causas más relevantes.

Se trata, en este caso, de indagar acerca de la relación existente entre las políticas de administración de los recursos destinados a la Seguridad Social y la cobertura y calidad de los servicios de salud que reciben los habitantes. Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que, aún si se quisiera limitar el análisis a una perspectiva estrictamente económica, la posposición de la inversión en materia de salud tendrá consecuencias mucho más onerosas para el país en el mediano plazo, eso sin medir los efectos que a nivel social e individual podrían ocasionar estas políticas de ahorro.

Cabe indicar que el malestar de la población respecto de la disminución en la calidad de los servicios de salud es uno de los temas que han motivado una especial atención por parte de la Defensoría. De hecho, entre mayo de 1997 y abril de 1998, las solicitudes recibidas relativas a este tema alcanzaron un promedio de casi cinco consultas por día.

En ese sentido, se pretende llamar la atención de las autoridades competentes -sin pretender una invasión al ámbito de la administración activa- en relación con la importancia de que la Caja Costarricense de Seguro Social considere seriamente la imperiosa necesidad de administrar con eficiencia su patrimonio, el cual pertenece a todos los habitantes y cuya obligación es invertirlo en su bienestar.

2. El caso de la morosidad en la Caja Costarricense del Seguro Social

En resguardo de los derechos e intereses consagrados en el artículo 73 de la Constitución Política, el cual garantiza el régimen de seguridad social, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación en relación con el monto pendiente de pago por concepto de cuotas obrero-patronales, el cual -según información brindada al país por los medios de comunicación colectiva en octubre de 1997- era cercana a los ₡18,000 millones. Valga señalar que dicha información, fue posteriormente corroborada por el Gerente Financiero de la Caja Costarricense de Seguro Social.

¹³ Sobre el alcance y contenido del artículo 73, véase el Voto N° 6256-94 de la Sala Constitucional.

La preocupación por proteger el derecho de los habitantes a la prestación de los servicios médicos y a otros beneficios sociales esenciales para la calidad de vida de la población -tal como los regímenes especiales de pensiones- hizo necesario un análisis profundo no sólo de las actuaciones de la institución responsable, sino también del marco jurídico sobre el cual descansa. Desde ese punto de vista, en esta investigación se procuró evaluar la eficiencia de la Caja Costarricense de Seguro Social en relación con la recaudación de las cuotas obrero patronales, las cuales constituyeron un 58.28% del total de ingresos efectivos recibidos durante 1997.

El efecto de esta situación sobre la calidad, cantidad y oportunidad de los servicios de salud que tienen derecho a recibir los habitantes, justificó sobremanera la intervención de la Defensoría en esta materia, sobre todo al considerar que los dineros que eventualmente se estarían dejando de percibir podrían destinarse a la compra de equipo, contratación de más especialistas, mejoras en los hospitales y clínicas, eliminación de las "colas", mejor suministro de medicamentos y, en fin, a la atención de las principales insuficiencias que afectan al sistema nacional de salud pública.

a. Antecedentes

El 29 de octubre de 1997, la Defensoría inició una investigación de oficio en la que solicitó a la CCSS el monto de lo adeudado, la lista de los patronos públicos y privados con detalle de la deuda, situación de cobro y gestiones de cobro realizadas.

Como respuesta inicial, la CCSS no remitió la lista solicitada fundamentándose en el artículo 63 de su Ley Constitutiva. El 7 de noviembre de 1997 la Defensoría reiteró su solicitud y externó su desacuerdo con la interpretación que hizo la CCSS del referido artículo y reforzó la petición con argumentos jurídicos que respaldan el derecho de los habitantes al acceso a la información y la obligación de la Defensoría de los Habitantes de velar por que se respete ese derecho.

Como respuesta a esta gestión, el 20 de noviembre la Junta Directiva de la CCSS, comunicó que había autorizado a la Gerencia Financiera para que proporcionara a la Defensoría la información relativa al detalle de las deudas (monto y nombres), advirtiendo que ello no implicaba una autorización para su publicación.

En conferencia de prensa del 3 de diciembre, la Defensoría informó sobre los datos generales suministrados por la CCSS y externó de nuevo su preocupación por el efecto de la morosidad sobre el deterioro de los servicios de salud de los habitantes de la República. Al finalizar la conferencia, se puso a disposición del público la lista remitida por la CCSS para su consulta.

Sin embargo como la información presentada por la CCSS era insuficiente para los efectos del análisis requerido, el 4 de diciembre de 1997 se solicitó la ampliación de la información, concretando los requerimientos de la Defensoría.

No es sino hasta el 10 de febrero de 1998, que la CCSS remitió el "Informe de Estado de Cobranza Institucional", el cual aunque presenta información más detallada en relación con lo solicitado, tampoco satisfizo lo requerido, ya que era insuficiente para el tipo de análisis que se pretendía realizar.

b. El derecho a la información pública en manos de la CCSS

Como se mencionó, en un primer momento la CCSS se negó a entregar la lista de los patronos morosos fundamentándose para ello en el artículo 63 de su ley constitutiva, el cual en lo que interesa señala lo siguiente:

"La Gerencia no podrá divulgar ni suministrar a particulares, salvo autorización expresa de la Directiva, los datos y hechos referentes a asegurados y patronos de que tenga conocimiento en virtud del ejercicio de sus funciones; pero podrá publicar cualquier información estadística o de otra índole que no se refiera a ningún asegurado o patrono especial."

En criterio de la Defensoría, la actuación de la Caja respondió a una interpretación inadecuada de los alcances de la norma transcrita. La prohibición que se establece se refiere, precisamente, a la información confidencial que deriva de la especial relación que se establece entre la Caja, los asegurados y los patronos en virtud de las particularidades del servicio que presta la institución; es decir, con la norma se intenta proteger a estas personas de la divulgación de datos que les pertenecen, que sólo a éstas interesan y cuya divulgación podría perjudicarles al ponerlas en desventaja frente a otros o por violar su esfera de intimidad. Como ejemplo, podría citarse la información sobre diagnósticos y tratamientos en el caso de los asegurados y el número de empleados, sus categorías y salarios, en el caso de los patronos.

La entrega de la lista de patronos morosos tiene, sin lugar a dudas, una naturaleza distinta. Se trata de información sobre operaciones en situación irregular en la que existe un perjuicio evidente para los trabajadores del patrono moroso, en particular y para todos los habitantes en general, en tanto tiene un efecto negativo sobre el servicio público salud.

La morosidad de los patronos puede tener una incidencia sobre la estabilidad financiera de la institución, comprometiendo así los servicios de atención a la salud que presta a los habitantes. Esa es, precisamente, la razón por la que la CCSS debe actuar en concordancia con los principios de rendición de cuentas que deben regir a las instituciones del sector público, en vez de negarse a proporcionar información que es pública por su naturaleza.

c. Conclusiones de la investigación

i. Problemas en los sistemas de información de la CCSS

Un primer elemento a considerar es que que los datos proporcionados por la CCSS no contemplan la totalidad de las cuotas correspondientes a la población ocupada del país, ya que según datos incluidos en el Informe del Estado de la Nación, solamente el 54% de la población ocupada es asegurada directa activa del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, lo que indica que la evasión es muy alta.

Entonces, si bien es cierto el porcentaje de recuperación de la facturación mensual es alto en relación con el total de cobro, no ha de perderse de vista que, por un lado no se le está cobrando a todo aquel que tiene la obligación y, por otro, que en términos absolutos, la acumulación histórica representa miles de millones de colones necesarios para satisfacer los requerimientos de calidad y eficiencia que demandan los servicios de salud y otros beneficios sociales a cargo de esa institución.

En todo caso, la CCSS enfrenta graves problemas relacionados con la disponibilidad de información sobre las cuentas morosas por concepto de cuotas obrero patronales, situación que ha incidido en los problemas de recaudación que más adelante se detallarán.

Esta situación incidió, en primer lugar, para que la institución no pudiera entregar a la Defensoría información detallada y depurada de las cuentas -la cual se envió incompleta-, el monto de la deuda correspondiente a patronos públicos y privados, las gestiones de cobro realizadas para las deudas mayores a ₡5 millones y el detalle de las cuentas de las 23 empresas que tienen obligaciones mayores a los ₡50 millones.

Sobre este particular, la Defensoría desea ser enfática al manifestar que a pesar de que la CCSS siempre advirtió que la información suministrada era incompleta, no existe justificación alguna para que ello sea así. No es concebible que una institución cuyos ingresos dependen en un 60% de lo recaudado por concepto de cuotas obrero patronales, no tenga a su disposición los datos que le permitirían realizar una gestión de cobro eficiente.

Una circunstancia que sirve para evidenciar que la información disponible es inadecuada, tiene que ver con la constatación de que la lista de morosos originalmente proporcionada -con corte al 31 octubre de 1997- incluía a una serie de instituciones públicas y patronos privados que reaccionaron inmediatamente alegando no tener la condición de morosos, lo cual pudo ser constatado en algunos de estos casos, debido a que aportaron certificaciones de la misma Caja, en el sentido de que el patrono estaba al día.

ii. Estado de las cobranzas, sistema de recaudación y clasificación de cuentas

En cuanto al estado de las cobranzas, se logró constatar que el 41% de la deuda está en cobro administrativo, el 48% en cobro judicial y el 12% se encuentra en arreglo de pago.

Por otra parte, los informes no señalan justificación alguna sobre los criterios aplicables en cuanto a plazos, procedimientos y otros detalles del proceso de cobro judicial. Existen algunas planillas ordinarias antiguas (1992, 1993) que no se han pasado a ese trámite. No fue posible cuantificar el total de éstas, debido a que el monto que se reporta contempla años diferentes, además de que el informe mezcla diferentes tipos de planilla, algunas de las cuales están tramitando arreglo de pago. En ninguno de los casos existe explicación del por qué la institución ha dejado transcurrir tanto tiempo para proceder con las gestiones judiciales.

En relación con el cobro judicial, del Informe se extrae que en esa condición se encuentran sobre todo planillas ordinarias, aunque también existe un buen número de cobros por planillas adicionales y por servicios médicos.

En relación con el total de cuentas en mora, con base en los datos suministrados por la CCSS, se hizo una estratificación de las deudas morosas totales en 5 rangos de acuerdo con el monto de las mismas, observándose que la mayor proporción del total de la deuda -un 43%- corresponde a sólo un 10% de los deudores que son los que tienen deudas superiores a los ₡50 millones. Todo lo contrario ocurre con el rango inferior (de las deudas menores a ₡10 millones), ya que a pesar de sumar únicamente el 8% del monto total moroso, en él se ubica el 36% de los deudores. El resto se distribuye muy simétricamente en los tres rangos restantes, en lo que respecta al número de deudores, aunque el monto siempre sigue cargándose hacia el extremo de las deudas más altas. De conformidad con lo anterior, se advierte que el 72% de la deuda corresponde únicamente al 22% de los deudores que son los que tienen deudas superiores a los ₡20 millones.

El estudio realizado por la Defensoría de los Habitantes evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social maneja criterios confusos para determinar la morosidad de los obligados al pago de las contribuciones. De este modo, igualmente se incluyen dentro del concepto de "moroso", tanto los que tienen obligaciones determinadas como los que están apenas en fase de determinación de oficio, siguiendo el procedimiento previsto en el llamado *Reglamento del procedimiento para verificar el cumplimiento de las obligaciones patronales ante la Caja Costarricense del Seguro Social*.

En otras palabras, la institución está confundiendo dos fases que deben estar nítidamente diferenciadas: la fase de determinación y la fase de recaudación. En la primera, no existe todavía una obligación determinada o liquidada, por lo que no es exigible. De ahí que no puede clasificarse como mora si no se ha determinado una obligación a su cargo. Sólo en la segunda fase puede alguien ser

considerado moroso, sea porque autodeterminó su obligación mediante una planilla ordinaria pero no pagó, sea porque, luego de agotada la vía administrativa en un procedimiento de planilla adicional, no ha pagado.

El análisis de la fase de determinación de las obligaciones, plantea la necesidad de revisar el sistema de recursos previsto en *el Reglamento del Procedimiento para Verificar el Cumplimiento de las Obligaciones Patronales ante la Caja Costarricense del Seguro Social*, el cual contempla tres instancias administrativas -recurso de revocatoria, apelación ante la Gerencia División Financiera y recurso de apelación ante la Junta Directiva-, lo que alarga indebidamente estos procedimientos.

Por otro lado, de la información analizada también se desprende que el proceso de recaudación se caracteriza por la ausencia de criterios objetivos y por una excesiva discrecionalidad en la determinación del paso a cobro judicial de las obligaciones que se encuentran en cobro administrativo. Falta, sin duda, un reglamento interno que ordene este aspecto, para asegurar una sistematización que garantice la remisión a cobro judicial de las deudas con el fin de evitar un trato injusto o discriminatorio previniendo, a la vez, cualquier acto de corrupción.

Con los datos que se cuentan, la Defensoría estima que del total de cuentas superiores a los cinco millones que suman ₡12,000 millones, solamente ₡3,248 millones podrían clasificarse dentro del activo circulante, ya que en él estarían los cobros administrativos de planillas ordinarias, los arreglos de pago acordados con patronos y un porcentaje muy bajo (se asume un 10%) de las planillas adicionales, por cuanto la gran mayoría están impugnadas por los patronos.

También es necesario considerar la conveniencia de modificar los criterios para determinar la condición de moroso de los patronos. Actualmente, la CCSS considera que adquiere ese carácter el patrono que tenga tan solo un día de atraso en el pago. Para la Defensoría, ese criterio es impreciso y puede incidir en una sobreestimación de la morosidad real. Conviene revisar esta definición con el fin de incorporar parámetros -de plazo, por ejemplo- que faciliten el manejo de la información contable.

Por todo lo anterior resulta improcedente, en opinión de la Defensoría, la tendencia de la CCSS a identificar en los estados financieros de la institución como Activo Circulante, todas las cuentas en mora por concepto de cuotas obrero patronales. En todos los casos esa clasificación debe responder a las probabilidades de recuperación de la deuda en el corto plazo, de manera que siguiendo el ejercicio desarrollado anteriormente, en esta clasificación debería aparecer solamente el 27% de lo que actualmente se reporta como circulante. El resto debe aparecer como activos de recuperación de largo plazo y a contingentes, clasificados como activos no corrientes.

El clasificar como activo circulante de recuperación en el corto plazo la totalidad de la deuda, trae como consecuencia una distorsión en el estado de las finanzas institucionales que resta claridad a cualquier definición que se adopte en relación con el destino de los recursos para financiar sus gastos e inversiones, o con la ejecución de recortes presupuestarios.

iii. Potestades de la Caja Costarricense del Seguro Social para condonar multas e intereses

En otro orden de cosas, la decisión de la Junta Directiva de la Caja Costarricense del Seguro Social de condonar multas y recargos, merece una atenta consideración.

Partiendo de la naturaleza forzosa de las contribuciones de la seguridad social, así como su afectación constitucional al financiamiento de los seguros sociales, es claro que éstas se rigen por el principio de no disponibilidad administrativa: los administradores de los seguros sociales no pueden proceder a condonar los montos correspondientes a tales contribuciones.

Ahora, las multas y recargos condonados no tienen rango legal, sino que están previstos en los Reglamentos del Seguro de Enfermedad y Maternidad e Invalidez, Vejez y Muerte, artículos 12 y 38 respectivamente. Tales multas no están previstas en la Ley Constitutiva de la Caja, por lo que son de exclusiva creación reglamentaria: es decir, se trata de reglamentos autónomos.

Sin embargo, es criterio de la Defensoría que la práctica de las condonaciones hace que la morosidad se incremente por parte de los obligados de pago.

iv. Recomendaciones formuladas

De la investigación realizada, se concluye que la morosidad de los patronos le acarrea problemas eventuales a sus empleados, particularmente en el caso de la pensión y en general, al impedir la estabilidad financiera de la institución. En este contexto, debe protegerse el derecho de los habitantes a tener certeza sobre la situación de su patrono en torno a sus obligaciones con la CCSS. A su vez, el patrono también tiene el derecho a que la institución tenga un sistema de información certero, que prevenga errores en los registros de morosidad. Por último, la sociedad costarricense en su conjunto, tiene el derecho -que debe ser tutelado- a que la institución se modernice e incremente su eficiencia en la recaudación de las cuotas. Todo esto coadyuvará en la sostenibilidad material del sistema de seguridad social costarricense.

Con fundamento en lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la **Caja Costarricense de Seguro Social** lo siguiente:

- Σ Ante la constatación de un desorden histórico en el estado de cuentas por cobrar de la Caja Costarricense del Seguro Social, se recomienda tomar en cuenta la información y consideraciones contenidas en este informe al definir las prioridades de gasto, la jerarquización de programas y los recortes presupuestarios de la institución.
- Σ La administración que ejerce la Caja de las cuotas de seguridad social en el marco de su autonomía funcional y financiera de rango constitucional, requiere un afinamiento de sus facultades legales, especialmente en el contexto de mejorar su propia capacidad recaudatoria.

Para ello, se recomendó promover la aprobación legislativa de un régimen jurídico que le otorgue a la CCSS potestades para la recaudación de las cuotas obrero patronales similares a las que establece la Ley de Justicia Tributaria.

La Defensoría de los Habitantes insiste en que esta normativa se propone bajo la premisa de mantener la plena autonomía de la CCSS en materia financiera y recaudatoria, respetando el mandato constitucional de invertir todos sus recursos exclusivamente en la seguridad social y la salud de los habitantes costarricenses.

- Σ Separar la cartera de determinaciones en etapa de litigio administrativo, de lo que constituye realmente la cartera de obligaciones firmes y al cobro. En este sentido, la cartera de cuentas por cobrar debe ser totalmente depurada. Se estima necesaria la contratación de una auditoría especializada independiente, con el fin de evaluar los tipos de errores tradicionales en los reportes de morosidad y hacer recomendaciones concretas para coadyuvar en su actualización permanente, así como para el establecimiento de sistemas contables y de control que garanticen información actualizada y fidedigna permanentemente, de la cual se puedan

extraer informes detallados y confiables en cualquier momento, en aras de garantizar una sana administración y planificación de los recursos.

- Σ Crear índices estadísticos aprovechando información macroeconómica que permitan estimar aproximadamente, el nivel de evasión de las cuotas con respecto del total de la fuerza laboral del país. En ese sentido, es inaceptable que el 46% de las personas ocupadas no sean aseguradas directas del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.
- Σ Dictar un Reglamento que establezca criterios objetivos y verificables para el tránsito de cobro administrativo a cobro judicial de las deudas pendientes de pago por parte de los patronos y elimine los altos grados de discrecionalidad existentes.
- Σ Analizar la reducción racional de los recursos o impugnaciones ante determinaciones de oficio realizadas por los inspectores de la Caja (planillas extraordinarias o adicionales), con el objetivo de agilizar la determinación de las obligaciones, garantizando en todos los casos el derecho de defensa de los patronos. Este objetivo debería lograrse con una modificación reglamentaria a la Ley Constitutiva. Adicionalmente, la institución deberá crear mecanismos de control interno y gerencial para disminuir los plazos actuales de tramitación de estos expedientes.
- Σ Valorar la conveniencia de crear un cuerpo especializado que atienda y fiscalice a los "Grandes Patronos" que representan una proporción muy significativa del total de la recaudación. La información proporcionada sobre estratificación de las deudas patronales con la CCSS, permite suponer la alta concentración del total de la recaudación en pocos patronos. Asimismo, tomando como modelo la normativa de la Ley de Justicia Tributaria, deben establecerse criterios objetivos de selección para la fiscalización que realice la Inspección de la CCSS.
- Σ Atender y fortalecer la recuperación de deudas por "servicios médicos" a través de procedimientos especiales de fiscalización y cobro administrativo y judicial.
- Σ Evaluar la posibilidad de buscar cooperación internacional para la modernización del equipo y programas informáticos necesarios para mantener la base de datos de las cuentas patronales. Esta modernización debería prever futuros cruces de información con otras entidades¹⁴.
- Σ Suprimir la concesión de amnistías pues, aún asumiendo como premisa su legalidad, es sin duda un mecanismo inconveniente que desestimula el cumplimiento voluntario de las obligaciones e incentiva la morosidad.
- Σ Verificar que la morosidad de los patronos no afecte los derechos de los trabajadores, tanto en lo relativo al acceso a los servicios de salud universal, como a los regímenes de pensiones.

Cabe insistir, además, que la Caja Costarricense de Seguro Social debe actuar en concordancia con los principios de rendición de cuentas que deben regir las instituciones del sector público,

¹⁴ Gran importancia revistiría un eficiente cruce entre las remuneraciones sometidas al régimen de cotización de la CCSS y el gasto deducible de los patronos a efecto del Impuesto de Utilidades.

garantizando el acceso de todos los habitantes a información que, por su naturaleza, reviste un marcado interés público.

2. El superávit presupuestario frente al déficit en el servicio

Al analizar las quejas de los habitantes en relación con la calidad de los servicios de salud, llama la atención que mientras por un lado se aduce como justificante la falta de recursos económicos, por otro se constata que la Caja Costarricense de Seguro Social generó un superávit significativo en 1997 - en su función de cobertura de salud¹⁵-, cifra que experimentó un crecimiento de ₡10,476.0 millones (un 343%) con respecto a 1996.

Ese monto adicional, generado en parte por el pago que hizo el Gobierno de la República de deudas acumuladas, supera en ₡2,893.7 millones (un 38%) a las inversiones reales hechas por la Caja en ese año, a tal punto que si la totalidad del superávit en referencia se hubiese destinado a inversión en equipos e instalaciones médicas, ese rubro pasaría de representar un 4.36% del total de gastos de la Institución al 12.85%.

La generación de superávit provoca un círculo vicioso, pues al colocar los excedentes en inversiones financieras (entre ellas bonos del Gobierno) se generan más recursos que vuelven a incentivar superávit, en detrimento de los gastos necesarios para que la Institución cumpla con su fundamental acción, diseñada para mejorar el bienestar y la calidad de vida de los habitantes del país.

Es importante señalar que la existencia permanente de superávit ha sido una práctica especialmente instaurada durante los últimos quince años, debido a que el Gobierno de la República, a través de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, le gira lineamientos a las instituciones autónomas (entre ellas la CCSS) para que se cumplan límites máximos de gasto corriente y niveles mínimos de superávit para cada ejercicio fiscal. En ese sentido, es atinente indicar que si la CCSS no hubiese tenido superávit en los programas de salud, sino solamente hubiese generado excedentes en pensiones, el límite señalado se hubiese cumplido de sobra, pues mientras se le pidió un superávit mínimo de ₡23,300 millones para 1997, el Régimen de Pensiones tuvo excedentes de ₡57,592 millones. También es relevante decir que, para la sostenibilidad de los Programas de Pensiones, es necesaria la capitalización y que en esos casos sí debe nutrirse de la generación de superávit.

En ese sentido, la Defensoría hace notar que ya la Sala Constitucional (Resolución N°6345-97 de las 14 horas del 10 de diciembre de 1997) derogó el Decreto que dio los lineamientos de tope de gasto y de superávit mínimos que debía generar el Instituto Nacional de Aprendizaje.

Sin embargo, es importante destacar que uno de los Magistrados salvó voto, pues consideró inexplicable la decisión de restringir los efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad solamente al INA, sin aplicarla "a todas las instituciones que se encuentran en idénticas condiciones y frente a idénticas disposiciones. La nulidad declarada debió recaer sobre la totalidad de los Decretos Ejecutivos", entre ellos el referido a los límites para la CCSS.

Por todo lo anterior, la Defensoría llama la atención sobre las consecuencias que se dan al generarse superávits en la CCSS. Ello en virtud de que, por un lado, se posponen gastos que pueden resultar más onerosos en el mediano plazo y que afectan la calidad de vida de los habitantes y por otro, se adoptan lineamientos que ya han sido cuestionados por la Sala Constitucional.

¹⁵ Es fundamental aclarar que se hace referencia solamente al superávit de salud y no al de pensiones, que por principio financiero básico, debe ser capitalizable y no puede financiar gastos de atención a la salud.

C. LA EDUCACION: UN DERECHO DE CONVIVENCIA ARMÓNICA

1. Justificación y planteamiento

La Convención de los Derechos del Niño, como instrumento jurídico y normativo, constituye un hito en la historia universal y nacional de la niñez y la adolescencia. Marca una verdadera ruptura en la condición jurídica y social de la infancia, dando origen a variados esfuerzos que se orientan a darle vigencia y aplicación real.

A partir de 1990, año de ratificación y entrada en vigor de la Convención, Costa Rica adquirió una serie de compromisos en la adopción de medidas de orden jurídico y social, dirigidas a la transformación de la condición y en el tratamiento de la infancia en todos los aspectos de su vida.

Desde la perspectiva convencional, el Derecho a la Educación, es sin duda, uno de los temas más sensibles en la aplicación y exigibilidad de los derechos humanos de la infancia y como tal, representa un eje fundamental de esta normativa internacional. De ahí que la Convención, en tanto instrumento con una importante capacidad programática, haya sido fuente de inspiración y guía en la definición y puesta en práctica de las políticas públicas de educación de niñez y adolescencia.

Cabe destacar, que a partir de la segunda mitad de la década de los 90, el Estado costarricense ha vuelto a ocupar un lugar central en la orientación de las políticas públicas dirigidas a la población infante juvenil mediante una combinación y fortalecimiento de los programas universales en materia de salud, educación y con la ejecución de programas selectivos dirigidos a esa población meta.

Es gracias a la implementación de estas políticas y al esfuerzo acumulado de muchas generaciones que Costa Rica actualmente mantiene, en muchos campos, indicadores de desarrollo social que son comparables a los de países desarrollados.

En materia de educación, las estadísticas de los últimos años relativas al acceso al sistema educativo para los niños y para los jóvenes son halagüeñas. Para 1997 el 80% de los niños en edad preescolar (7-12 años) están asistiendo a la escuela. La matrícula de primer año de secundaria alcanzó el 93%.

Estos datos evidencian un compromiso importante del Estado costarricense en favor del derecho a la educación y de la niñez y adolescencia en Costa Rica. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes. El derecho a la educación no puede limitarse ni confundirse con la accesibilidad al sistema educativo, sino que involucra, además, la permanencia, la formación, el aprovechamiento y el suceso de esa formación.

Por otra parte, es relevante señalar que, de la evidencia recogida por las quejas tramitadas en la Defensoría desde 1994, se desprende que existe un predominio de situaciones de violación de derechos de niñez y adolescencia en la educación en relación con otros derechos de esta población. Estas se refieren a temas como "cobro de cuotas voluntarias", ausencia del debido proceso en sanciones disciplinarias y diversas situaciones de abuso en la educación privada, información y participación estudiantil, abuso de autoridad, conductas discriminatorias de los docentes, adecuaciones curriculares, exámenes de bachillerato entre otros.

Los anteriores son aspectos que el sector educativo necesariamente debe abordar, con la participación de todos los actores sociales involucrados, sean alumnos, docentes, padres y madres de familia o encargados y centros educativos.

Se debe poner especial atención a la problemática y reto de la permanencia de los educandos en la escuela y por lo tanto, el problema de la deserción escolar. En este sentido, las estadísticas revelan que el fenómeno es creciente conforme aumenta la edad de los niños y adolescentes. De acuerdo con UNICEF, entre los 5 y los 11 años la deserción es de un 4%, entre los 12-14 años es de un 17% y entre los 15-17 aumenta a un 32%. Se trata de un fenómeno que indudablemente atenta contra el derecho a la educación y por lo tanto, requiere de un análisis profundo y acciones mucho más contundentes, en las que deberán verse involucrados aspectos pedagógicos y socioeconómicos.

De manera que aún no se puede afirmar el cumplimiento del precepto constitucional que establece que *"la Educación General Básica es obligatoria; ésta, la preescolar y la educación diversificada son gratuitas y costeadas por la Nación"*.

Recientemente, el Código de la Niñez y Adolescencia, que entró en vigencia en febrero de este año, dedica un capítulo completo al derecho a la educación. Entre otras disposiciones, establece importantes lineamientos que el Ministerio de Educación Pública debe seguir al diseñar las políticas educativas nacionales, además de imponerle la obligación de garantizar la permanencia de las personas menores de edad en el sistema educativo y disponer de los mecanismos idóneos para evitar la deserción, reconoce el derecho de las personas menores de edad con potencial intelectual superior o con algún grado de discapacidad a recibir atención especial, regula la aplicación de medidas correctivas y el respeto a un debido proceso.

Un breve vistazo de las disposiciones relativas al derecho a la educación, contempladas en la Constitución Política, el Código de la Niñez y Adolescencia y la Convención sobre los Derechos del Niño y de las quejas admitidas por la Defensoría, permite concluir que existe una amplia brecha entre el reconocimiento teórico de los derechos y la situación existencial de los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

Se continúan presentando problemas y situaciones de violación de derechos en un mismo sentido y de manera recurrente. Tal es el caso de ausencia normativa de la educación privada, el tema de las adecuaciones curriculares y los derechos educativos de las personas menores de edad con algún grado de discapacidad y el tema de la convivencia y disciplina escolares, el debido proceso y los procedimientos disciplinarios contra los docentes.

Es en relación con estos aspectos específicos y de conformidad con el mandato del Código de la Niñez y Adolescencia - que le confiere a la Defensoría de los Habitantes la responsabilidad del cumplimiento de sus disposiciones- a los que el presente Informe se refiere con el ánimo de elevar una voz de alerta a las instituciones y autoridades involucradas.

Es de imperiosa necesidad partir y tener conciencia del hecho que la educación es de interés público y constituye un derecho de libertad y como tal, un derecho fundamental derivado de la intrínseca dignidad del ser humano. Una educación en libertad resulta esencial para la existencia y desarrollo de una sociedad verdaderamente libre y democrática.

2. El interés público y la iniciativa privada en la educación

a. Justificación y planteamiento

En los últimos años el tema de la educación privada ha sido motivo de atención y reflexión de la Defensoría, en virtud de la persistente situación de desprotección jurídica y funcional en que se encuentran educandos, docentes y padres de familia ante abusos cometidos por instituciones de educación privada.

En el Informe Extraordinario de Labores presentado a la Asamblea Legislativa en el mes de marzo de 1997, se señaló: *"En los informes anuales de 1994, 1995 y 1996 la Defensoría de los Habitantes manifestó su preocupación por el vacío normativo de la educación privada y planteó la necesidad de promulgación de la ley que regulara la inspección estatal de la enseñanza privada en consonancia con lo establecido en la Constitución Política y los lineamientos establecidos en el voto de la Sala Constitucional 3550-92"*.

Un somero análisis de la problemática de la educación privada evidencia que, a partir del voto 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" es un derecho fundamental y por ende derivado de "la dignidad de ser humano".

En virtud de lo anterior, no es posible calificar la educación como un servicio público. Sin embargo, tratándose de educación, sea esta pública o privada, no cabe duda que reviste un interés público, por lo que está sujeta a regulaciones en beneficio de la colectividad. Este "derecho de libertad" tiene en todo caso, los límites que resulten propios de su naturaleza (respeto del régimen jurídico).

La relación del centro con los niños, niñas y sus representantes en el ejercicio de esta libertad no debe quedar reducida a una relación contractual.

La Constitución también establece en el artículo 79 que "todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado".

Ahora bien, es criterio de la Sala que esta inspección o vigilancia, debe ser únicamente para el ejercicio armónico entre la libertad de educación del que la ofrece -educador- y la libertad de educación del que la recibe -educando-, así como fiscalizar su cumplimiento y eventualmente sancionar su incumplimiento. Esto obliga al Estado, dentro de los límites de razonabilidad y proporcionalidad, a exigir a los establecimientos privados requisitos de garantía mínimos de curriculum y excelencia académica, de ponderación y estabilidad en su matrícula y cobros, de una normal permanencia de los cursos, del respeto a sus derechos fundamentales y de otras condiciones igualmente necesarias para que el derecho a educarse no se vea truncado o gravemente amenazado, todo esto sin invadir el campo razonable de su autonomía administrativa, económica, ideológica, académica y docente.

Todas estas funciones de vigilancia e inspección del Estado, en tanto se refieren a un derecho de libertad, deben regularse por ley y no reglamentariamente. Estas regulaciones solo podrán ser ejecutadas por un órgano del Ejecutivo, en este caso, de acuerdo con el artículo 18 de la ley orgánica del MEP, dicha función corresponde al Ministro de Educación.

Desde 1994, la Defensoría de los Habitantes planteó la necesidad de promulgación de una ley que regulara la inspección estatal de la enseñanza privada en consonancia con lo establecido en la Constitución Política y los lineamientos emanados del voto de la Sala Constitucional (Nº 3550-92). Las situaciones conocidas por la Defensoría hacen necesario insistir en la emisión de esa normativa.

El Ejecutivo, mediante Decreto Nº 24017 de febrero de 1995, reglamentó los centros educativos privados, regidos por el contrato firmado entre la institución y los representantes del alumno o alumna.

De las investigaciones de la Defensoría se concluye que, además de la limitada condición normativa, -dado que se refiere a un reglamento y no a una ley-, a nivel fáctico esta contratación privada es de adhesión, sea que las condiciones son impuestas por el proponente, en este caso el

centro educativo. Frente a este hecho el adherente, o sea el representante, padre madre o tutor del estudiante sólo puede optar entre firmar o cambiar a su hijo, hija o pupilo del centro educativo.

Por otro lado, a la parte adherente casi nunca se le explican los efectos de la contratación al firmar el contrato y mucho menos se hace del conocimiento o se toma la opinión del menor de edad. Es así como la gran mayoría de las personas que vienen a la Defensoría a interponer una queja relativa a la educación privada no tienen conocimiento del Reglamento Interno de la Institución y creen que el Ministerio intervendrá en su defensa. Como consecuencia de ello, ante la no intervención del Ministerio de Educación, los interesados deben hacer sus planteamientos directamente ante el órgano jurisdiccional.

Obviamente, la situación que se encuentra es de una generalizada y clara vulnerabilidad y desprotección jurídica y operativa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la educación privada.

La Defensoría de los Habitantes, en su función de garante del cumplimiento de la normativa y en tanto representante de los intereses y derechos de este sector de la población, insiste en la necesidad del reconocimiento de la niñez y adolescencia como sujetos de derechos y en ese tanto, también de responsabilidades de acuerdo con su proceso de madurez.

De ahí se deriva la necesidad imperiosa de regular claramente las relaciones entre las personas menores de edad y las personas adultas que ejercen sobre ellos una autoridad legítima, sobre todo en el ejercicio del derecho de libertad en la educación.

La diaria convivencia de la comunidad educativa debe estar regulada claramente dentro del marco de derechos y deberes de los distintos miembros que la conforman, tomando en consideración no sólo la normativa interna o contractual, sino el ordenamiento jurídico como un todo.

La Defensoría de Los Habitantes recomienda

• AI MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA:

- Σ Que de acuerdo con la Constitución Política y el voto 3550-92 de la Sala Constitucional, se emita una Ley reguladora de la inspección estatal en la enseñanza privada.
- Σ Que mientras se emite una ley de inspección de la enseñanza privada, el Ministerio de Educación revise y amplíe el Decreto Ejecutivo N° 24017 que reglamenta los centros educativos.
- Σ Que el Ministerio de Educación, en aras del interés superior del niño, informe y capacite a las instituciones privadas sobre los límites en la libertad de enseñanza (retención de calificaciones por deudas, ausencia de debido proceso en sanciones, entre otros).
- Σ Que el Patronato Nacional de la Infancia haga del conocimiento de las instituciones privadas, los menores de edad y los padres o tutores, la existencia de un régimen de protección especial de los derechos de los niños y niñas, establecido por la Constitución Política, la Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia.

3. Las adecuaciones curriculares desde la perspectiva de la Defensoría de los Habitantes

a. Justificación y planteamiento

La Defensoría de los Habitantes tramita un conjunto de denuncias referentes al tema de las adecuaciones curriculares que se constituyen en el grueso más importante de denuncias presentadas en relación con la discapacidad. Lo anterior se justifica plenamente ya que el acceso a la educación es un derecho esencial para el desarrollo de todas las personas incluyendo las que presentan alguna discapacidad. Este sector de la población ha experimentado a lo largo de la historia la discriminación de la sociedad toda vez que no se ajusta al paradigma dominante de hombre y mujer.

Este paradigma se construyó sin el concurso de todos los grupos que conforman la sociedad entre los que se encuentran las personas con discapacidad. Esta situación derivó en la conceptualización de un sujeto de derecho que no abarcaba todo el espectro poblacional; sólo así se puede entender que las primeras enunciaciones de derechos como la declaración de derechos de la Revolución Francesa permitiera la subordinación jurídica de la mujer casada con respecto a su esposo ya que esta únicamente podía llevar a cabo actos jurídicos a través de aquel; o bien, que la Constitución Política de los Estados Unidos proclamara la igualdad de todas las personas y permitiera la esclavitud.

Es por este motivo que en las últimas décadas han visto la luz una serie de instrumentos jurídicos internacionales cuya finalidad consiste en el reconocimiento explícito de los derechos de los grupos tradicionalmente discriminados, entre los cuales cabe destacar la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención Sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundada en la Religión y la Convención de los Derechos del Niño.

A pesar de que en materia de discapacidad no existe una convención con carácter obligatorio como las mencionadas sí se pueden encontrar instrumentos jurídicos de protección de los derechos de las personas con discapacidad como la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1971 y la Declaración de los Derechos del Impedido aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1975.

El 3 de diciembre de 1982, en el marco de la conmemoración del año internacional de las personas con discapacidad, se aprobó el Programa de Acción Mundial de las Personas con discapacidad. Este es un documento en donde se insta a los Estados miembros a asumir una serie de políticas tendientes a la plena participación de las personas con discapacidad en las comunidades nacionales. El 1º de octubre de 1993 el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas aprobó Las Normas de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

Estos documentos han desarrollado profusamente el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Específicamente el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad señala lo siguiente:

"Por lo menos el 10% de los niños presentan discapacidad; los niños con discapacidad tienen el mismo derecho a la educación que los demás y requieren una acción dinámica y servicios especializados"

Más adelante, dicho Programa indica literalmente lo siguiente:

" Los Estados miembros deben dejar margen para una mayor flexibilidad en la aplicación de sus reglamentos respecto a la edad de admisión, la promoción de los niños de una clase a otra, como también la toma de exámenes en lo que respecta a estudiantes con discapacidad"

b. El fundamento de las adecuaciones curriculares

Si bien las personas con discapacidad son titulares del derecho a la educación igual que el resto de los habitantes, las modalidades para su ejercicio pueden asumir características particulares en virtud de sus necesidades. De ahí la importancia de observar el derecho a la educación y en general todos lo demás desde la perspectiva de la discapacidad. Los derechos fundamentales desde esta perspectiva no son lejanos para este sector de la población, sino por el contrario, un requerimiento vital para su participación en la sociedad.

De estas consideraciones surge el concepto de equiparación de oportunidades en materia de discapacidad esbozado primero por el Plan de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y posteriormente por las Normas de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. La Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad recoge los esfuerzos conceptualizadores en torno a este término en su artículo 2. En dicha norma se define la equiparación de oportunidades de la siguiente manera:

"Proceso de ajuste del entorno, los servicios, las actividades, la información, la documentación así como las actitudes a las necesidades de las personas, en particular de las discapacitadas"

Para alcanzar la igualdad es indispensable crear las condiciones materiales para que las personas con discapacidad logren el pleno ejercicio de sus derechos. En ello estriba la equiparación de oportunidades. No puede ejercerse la igualdad de oportunidades en desigualdad de condiciones. Con esto únicamente se autorizan formas lícitas de perjudicar a las personas con necesidades especiales.¹⁶

La experiencia demuestra que es en gran parte el medio el que determina los efectos de la discapacidad. Una persona es abocada a la minusvalía¹⁷ cuando se le niegan los mecanismos que tienden a equilibrar las oportunidades de acceso al empleo, la vivienda, los servicios públicos, las instalaciones físicas y por supuesto a la educación. El fundamento de las adecuaciones curriculares se encuentra precisamente en equilibrar el derecho a la educación a las condiciones particulares que enfrentan las personas con discapacidad.

Así las cosas, las adecuaciones se constituyen en parte integrante del derecho a la educación de aquellas personas que las necesitan. La no observancia de las adecuaciones curriculares debidamente aprobadas mediante el procedimiento establecido violenta el derecho del estudiante y podría acarrear responsabilidad disciplinaria para el servidor.

En referencia a las adecuaciones curriculares, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en el voto N° 1135-98 señala lo siguiente:

"El artículo 6 referido -Procedimiento para la aplicación normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con necesidades Educativas Especiales- da al educador una responsabilidad, no una competencia discrecional, entre decidir si otorga o no la adecuación curricular, y en el presente caso existe una determinación clara de un especialista del Ministerio, en el sentido de que al alumno recurrente se le debe adecuar curricularmente en la modalidad denominada "no significativa", lo que debió hacer la

16 APLICANO CUBERO (Alejandro) Los Derechos Fundamentales, Tegucigalpa, Centro de Promoción de los Derechos Humanos, p. 123

17 La minusvalía se constituye en virtud de la relación persona con discapacidad y su ambiente. "Ocurre cuando esas personas se enfrentan a barreras culturales y sociales que les impide el acceso a los diversos sistemas de la sociedad que están a disposición de los demás ciudadanos" Plan de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, p. 3

recurrida directora ... procediendo a tomar las medidas necesarias para que tal adecuación tuviera lugar, por lo que al no hacerlo violenta el derecho que le asiste al estudiante y lo procedente es declarar con lugar el recurso con las consecuencias correspondientes"

c. La protección constitucional de las personas con discapacidad en materia de educación

La Constitución Política en su artículo 51 señala lo siguiente:

"La familia, como elemento natural y fundamento de la sociedad, tiene derecho a la protección del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección el niño, el anciano y el enfermo desvalido"

La expresión enfermo desvalido a la luz de las modernas concepciones sobre la discapacidad obliga a su rechazo ya que responde al esquema tradicional medicalista que reduce la discapacidad a un asunto exclusivamente sanitario. Sin embargo, debe observarse esta expresión desde una perspectiva histórica y evolutiva teniendo presente que la disposición de cita fue promulgada hace casi 50 años.

La interpretación de las normas jurídicas evoluciona conforme se transforman los valores imperantes en la sociedad. Hoy en día, se visualiza la discapacidad como un asunto de acceso a los derechos.

Estas nuevas corrientes sobre la discapacidad inciden en una nueva lectura del artículo 51 de la Carta Magna. Es así que esta protección constitucional, en virtud de los cambios operados en materia de discapacidad, se desborda a otros ámbitos

De esta relectura del artículo 51 de la Constitución Política se desprende que el Estado se encuentra en la obligación de poner en marcha una serie de medidas con la finalidad de hacer efectivo los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, entre ellos el de educación. Es así que el Estado ante la demanda de opciones educativas se encuentra en la obligación de satisfacerlas. Dentro de estas opciones se encuentran las adecuaciones curriculares.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en referencia a la protección constitucional de las personas con discapacidad señaló:

"Nuestra Constitución Política en su artículo 51, confiere una protección especial a los enfermos desvalidos. Pero además, es evidente que dentro de las modalidades de esa protección constitucional, una debe encaminarse hacia el real y efectivo otorgamiento de oportunidades educativas, que le posibilite integrarse de la mejor manera a la sociedad y alcanzar autonomía, independencia y utilidad que permitan sus potenciales individuales (...) En conclusión, la Administración está jurídicamente obligada a realizar todas las medidas que sean necesarias y ponerlas a disposición de las personas discapacitadas, a efecto de hacer eficaz el derecho fundamental a la educación." S.C.V 3820-94. " 18

d. Las adecuaciones curriculares en la normativa costarricense

18 CORDOBA ORTEGA (Jorge) y otros, Constitución Política Concordado y Anotado con Jurisprudencia Constitucional, 2da edición, San José, Investigaciones Jurídicas p. 371

El Reglamento de Evaluación y Normas de Promoción de la Educación General Básica y la Educación Diversificada Académicas y Técnica Diurna Decreto Ejecutivo N° 22114-MEP del 1º de marzo de 1994, contiene una disposición que tímidamente se refiere a las adecuaciones curriculares. Se trata del inciso f de su artículo 4 en el que se indica que es característica de la evaluación de la Educación General Básica la flexibilidad *"porque se adecúa a las condiciones y circunstancias particulares de los sujetos y elementos del currículo"* 19. Esta norma es interesante toda vez que se hace alusión a las necesidades especiales de los estudiantes y las posibles reformas a los programas atinentes. Sin embargo, el Reglamento citado carece de normas que desarrollen estas condiciones por lo que se convierte en una mera enunciación de principio que no tiene eficacia práctica.

En el mes de abril de 1996 la Asamblea Legislativa promulgó la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad constituyéndose en un instrumento muy importante para la defensa de los derechos fundamentales de este sector de la población. Este es el primer cuerpo normativo que se refiere en forma expresa a las adecuaciones curriculares. A ese respecto el artículo 17 señala lo siguiente:

"Los centros educativos efectuarán las adaptaciones necesarias y proporcionarán los servicios de apoyo requeridos para que el derecho de las personas a la educación sea efectivo. Las adaptaciones y servicios de apoyo incluyen los recursos humanos especializados, adecuaciones curriculares, evaluaciones, metodología, recursos didácticos y planta física. Estas provisiones serán definidas por el personal del centro educativo con asesoramiento técnico-especializado" 20 (El subrayado no es del original)

Esta norma es de aplicación tanto en centros de enseñanza públicos como privados. Así se desprende del Voto 640-97 de la Sala Constitucional cuando señaló lo siguiente:

"... ya en reiteradas ocasiones se ha sostenido que aún los centros de enseñanza particulares están obligados a respetar los derechos fundamentales como un límite lógico al ejercicio de libertad de enseñanza..." 21

El Consejo Superior de Educación mediante el acuerdo N° 18-97 del 11 de marzo de 1997 aprobó la Normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales en la cual se desarrolla el tema de las adecuaciones curriculares. La citada normativa define las adecuaciones curriculares en los siguientes términos:

"Es la acomodación o ajuste de la oferta educativa a las características y necesidades de cada alumno con el fin de atender las diferencias individuales de éstos"

Las adecuaciones curriculares de conformidad con la Normativa citada se dividen en adecuaciones de acceso, no significativas y significativas. Las primeras se distinguen por proveer recursos especiales a los estudiantes. Este tipo de adecuación va dirigida especialmente a los estudiantes con deficiencia motora, de visión y auditiva. Se trata de facilidades de acceso al currículo. Las adecuaciones no significativas se caracterizan por incorporar modificaciones no sustanciales a los programas oficiales. La normativa dispone que el docente es el responsable de determinar y aplicar las adecuaciones de este tipo.

19 El Reglamento de Evaluación y Normas de Promoción de la Educación General Básica y la Educación Diversificada Académicas y Técnica Diurnas, Decreto Ejecutivo N° 22114-MEP del 1º de marzo de 1994, inciso f del artículo 4.

20 la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, p. 17

21 Voto 640-97

Las adecuaciones significativas son aquellas que consisten principalmente en la eliminación de contenidos esenciales y objetivos generales de los programas oficiales. Las adecuaciones significativas deben aprobarlas el Comité de Apoyo con el visto bueno del Asesor Regional o Nacional de Educación Especial.

En cada centro educativo se integrará en el mes de febrero un Comité de Apoyo constituido *"en el I y II ciclo por el Director de la institución o su representante, los docentes de educación especial si los hubiere, representantes de los maestros regulares y representantes de los padres de familia de los estudiantes con necesidades especiales"* 22

En el caso del III ciclo el Comité de Apoyo se constituirá por el director de la institución o su representante, representantes de los orientadores, de los docentes de educación especial si los hubiera, de los profesores guías y de los familiares de los estudiantes con discapacidad. El reglamento a la Ley N° 7600 incorpora en este comité a un representante de los estudiantes.

El Ministerio de Educación Pública emitió los Procedimientos para la Aplicación de la Normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades. Este manual de procedimientos especifica cual es la instancia dentro de la institución educativa que le corresponde determinar las adecuaciones de acceso, este es el Comité de Apoyo con la orientación de un especialista según sea el caso.

En cuanto a las adecuaciones no significativas los procedimientos mencionados señalan que el docente es la instancia dentro del centro educativo competente para definir las y ejecutarlas. Con relación a las adecuaciones significativas el docente deberá hacerlas con asesoría del Comité de Apoyo y deberán contar con la aprobación de la Asesoría Regional del Departamento de Educación Especial del Ministerio de Educación Pública.

e. Denuncias presentadas a la Defensoría de los Habitantes relacionadas con las adecuaciones curriculares

De las denuncias presentadas a la Defensoría de los Habitantes referidas a las adecuaciones curriculares un número significativo se basan en la negativa de brindar respuesta a la solicitud de su aplicación. Una madre alega que el colegio donde estudia su hijo guarda silencio con respecto a las adecuaciones. Los profesores y directores por su parte afirman desconocer los procedimientos de aprobación de las adecuaciones así como la forma de ejecutarlas.

Lo anterior se pone de manifiesto cuando la Directora de un colegio capitalino aduce que *"no existe al momento actual un MANUAL DE PROCEDIMIENTO que determine las actuaciones del Comité de Apoyo según el artículo 7 de la Normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales"*. Verificando la fecha del documento en el cual se externó este criterio con la emisión de la Normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades se percata que dicho manual ya existía.

Aún en la hipótesis de que no se hubiese emitido este manual la Ley de Igualdad para las Personas con discapacidad dispone que el Poder Ejecutivo dictará un reglamento en el lapso de un año a partir de su publicación para operacionalizar la misma. Obligación que recientemente fue cumplida. Entre los puntos regulados por el reglamento se encuentran las adecuaciones curriculares.

Otro argumento repetitivo que expresan los profesores es que no creen en las adecuaciones y que los problemas de calificaciones de los estudiantes se resuelven con mayor dedicación a los

22 Normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especial, art. 7

estudiantes, a pesar de que se presentan dictámenes de diversos especialistas que señalan las necesidades especiales de los alumnos. Asimismo, las denuncias señalan que los profesores, no obstante de que fueron aprobadas las adecuaciones, se resisten a aplicarlas.

Toda cambio genera resistencia y este no es la excepción. Diferentes organizaciones de docentes manifiestan su oposición a las adecuaciones curriculares y, en general, a la participación de estudiantes con discapacidad en el sistema de educación regular dado que indican que no están preparados para ello. Así se encuentran en la prensa nacional reportajes como uno denominado "Choques por Educación de Discapacitados" que en lo que interesa señala lo siguiente:

"... los educadores señalan no estar preparados para atender a niños con Síndrome de Down, parálisis cerebral u otro tipo de discapacidad, porque estos requieren de una atención especializada"

En este sentido, y atendiendo a los aproximados 16.775 niños, niñas y adolescentes que conforme al Ministerio de Educación Pública engrosan la matrícula inicial del año 1997 de estudiantes con necesidades educativas especiales, entre ellas, retardo mental, deficiencias auditivas y visuales, problemas de aprendizaje, terapia de lenguaje y trastornos emocionales, psicosociales y múltiples, es urgente por parte de dicho ministerio abocarse a una fuerte labor de sensibilización y capacitación a los docentes para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la educación de las personas con discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento que ya dicha cartera emprendió esta tarea; sin embargo, estos esfuerzos tienen que ampliarse y mejorarse. Como bien se sabe eliminar las barreras actitudinales es una labor más difícil que eliminar las barreras físicas.

Asimismo, y para reforzar el trabajo coordinado entre las distintas instituciones relacionadas con el abordaje integral de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, es preciso aunar esfuerzos en procura de determinar la población que requiere este tipo de apoyo.

Así es necesario unificar el manejo de información sobre la población meta, de modo que entre se dé una relación entre los datos con que cuenta el Ministerio de Educación y los del Consejo Nacional de Rehabilitación. Tal es el caso que este último, conforme a sus registros a julio de 1995 consignaba tan sólo 1593 personas con discapacidad en edad escolar.

Esta información es fundamental para el diseño de las políticas públicas y la ejecución de los planes de acción en favor de la garantía por la igualdad.

La Defensoría de los Habitantes recomienda:

- **AL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA:** Ampliar y mejorar las acciones para la sensibilización y capacitación del personal docente en torno al tema de la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad.

Establecer programas de capacitación constantes al personal docente sobre las necesidades especiales y adecuaciones curriculares que se requieren en virtud de las distintas formas de discapacidad que se pueden presentar.

Brindar las condiciones materiales, los recursos de apoyo y didácticos que los niños, niñas y adolescentes con discapacidad requieren para una inserción plena en el proceso educativo.

Instar la participación de la población estudiantil con discapacidad en los asuntos que se les relaciona.

Establecer directrices claras en relación con los procedimientos y los mecanismos de aplicabilidad de las normas que al efecto se han emitido.

4. La convivencia y la disciplina en el proceso educativo

a. Contexto cultural

En diversas oportunidades, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado su preocupación por una serie de fenómenos psicosociales relacionados con la convivencia y la disciplina escolar, así como con el marco jurídico que rige estas relaciones, el conocimiento del mismo y su utilización por la comunidad educativa en su totalidad, a saber docentes, alumnos padres o representantes legales.

Específicamente, en los Informes Anuales del 93-94, 94-95 y 95-96, se señala la recurrencia de una serie de quejas relativas a este tema, lo que indica la necesidad de retomar el asunto como un tema general para ahondar en sus causas. Las quejas son: falta de información, violación al debido proceso y aplicación arbitraria en materia de procedimientos disciplinarios aplicados a los estudiantes, maltrato psicológico, abuso físico y procederes arbitrarios por parte de los educadores; retraso en la tramitación en vía administrativa de los procedimientos disciplinarios derivados de las denuncias que interponen los padres de familia; falta de información clara y precisa sobre el estado del trámite o los resultados de procedimientos disciplinarios; falta de información de las normas educativas y la no participación de los estudiantes en las decisiones que los afectan.

Si se profundiza en la situación, lo que se encuentra es que ante la existencia de conflictos (colisión de intereses) o claras situaciones de violación de los derechos de alguna de las partes de la comunidad educativa, hay una percepción y vivencia de que no existen normas ni reglas claras para ninguna de las partes. Ante esto hay un "no saber a qué atenerse" lo que propicia condiciones anómicas. La queja general ya sea de los alumnos, docentes o padres de familia, es que no están definidas con claridad las reglas del juego.

Una de las manifestaciones más lamentables de este fenómeno -recientemente denunciada por los medios de comunicación colectiva- se encuentra en la agresión entre los mismos niños, donde se establecen relaciones de "matonismo", abuso y hostigamiento.

Obviamente, una situación de esta naturaleza, además del clima de incertidumbre, propicia la emergencia de una serie de respuestas subjetivas e individuales para la solución de los conflictos, que crean dos condiciones inaceptables: la ausencia de intervención, o el exceso y la arbitrariedad. Ambas situaciones son propicias para la violación de los derechos de las personas, sobre todo para los más vulnerables como son los niños, niñas y adolescentes. No es extraño que esto posibilite la tentación de asumir la "justicia por las propias manos", "hacerse de la vista gorda", o intervenir con el prejuicio, el autoritarismo y la arbitrariedad.

b. Legislación Vigente y su aplicación

Contrario a la percepción colectiva de ausencia de reglas claras detectada por la Defensoría, se ha constatado la existencia de una amplia legislación vigente en esta materia, recogida fundamentalmente en dos cuerpos normativos. En primer término, las disposiciones dictadas por el Consejo Superior de Educación, aprobadas en la sesión 14-95 de 1995, bajo el título de "Normas

Básicas Reguladoras del Proceso Educativo". En segundo lugar, las establecidas en el nuevo "Código de la Niñez y Adolescencia" de febrero de 1998.

Sobre las "Normas Básicas Reguladoras del Proceso Educativo", es importante señalar que éstas obedecen a un cambio en la concepción pedagógica, donde se pasa de una concepción "sancionatoria", a una concepción de "direcciones pedagógicas", es decir, "un procedimiento para procurar el cambio a través de un proceso formador, a diferencia de la sanción o castigo que no provoca cambio porque es un fin en sí mismo".

En este instrumento se recogen los derechos y deberes del educando (art. 11, 12), de los padres de familia (art. 13), de las autoridades institucionales (art. 15), de las acciones correctivas (arts. 41,42, 43), de las relativas al aprendizaje (44, 45, 45 y 47), de las relativas al desarrollo socio afectivo y ético (48, 49, 50, 51, 52, 53 54, 55,56, y 57), de las comunicaciones (arts 58 a 63), de las objeciones y reclamaciones (64, 65, y 66). Además, se desprende de esta normativa la existencia de un Reglamento Interno para cada institución educativa.

Por su parte, el nuevo Código de la Niñez y Adolescencia contiene una serie de normas referidas al proceso educativo en general y en particular, en lo referido a "los criterios de evaluación , las acciones correctivas, las sanciones disciplinarias u otra forma en la que el educando estime violentados sus derechos".

De este cuerpo normativo es importante resaltar:

- La existencia de una serie de derechos referidos al respeto a la integridad (24), la privacidad (25), el honor (26), entre otros.
- El derecho a la permanencia en el sistema educativo (57).
- La garantía de un debido proceso, ya sea para acciones correctivas, sancionatorias o de cualquier índole que el educando estime violentan sus derechos (art. 60 inciso c.).
- Normas para la aplicación de las medidas correctivas (art. 68).
- Las garantías mínimas que debe tener un proceso o garantías del mismo (art.114).
- Un proceso de protección cuando los derechos sean amenazados o violados, ya sea por la sociedad, el Estado; padres, tutores o responsables; acciones u omisiones contra sí mismos, entre otros. (Cap, II)
- La obligatoriedad de las autoridades de los centros educativos, públicos y privados de comunicar al MEP, los casos de maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor que involucre, menores entre sí, o adultos (art. 66).

c. Consideraciones finales

Es criterio de la Defensoría -lo cual se ha podido constatar por medio de las múltiples quejas y consultas u otras actividades- la existencia de una situación sociológica en la comunidad educativa, donde existe la percepción de "ausencia de normas y reglas del juego claras" referidas al tema de la disciplina escolar y las relaciones de los diferentes actores, como son los padres o representantes, alumnos y docentes, situación que propicia un clima de incertidumbre y de "no saber a qué atenerse", lo cual ha derivado en situaciones extremas de desatención, o el uso de medidas antojadizas y arbitrarias que violentan los derechos de los niños.

Esta percepción, que para sus efectos prácticos actúa como una realidad, es contraria a la existencia de una amplia normativa en la materia donde están claramente regulados los derechos y deberes de los miembros de la comunidad educativa, en particular en lo referido a disciplina escolar, acciones correctivas, sanciones o cualquier medida que el educando considere que al adoptarla, se le violan sus derechos.

Sin embargo, es evidente el desconocimiento de la comunidad educativa de esta normativa y más aún, de los mecanismos para su efectiva aplicación y exigibilidad.

En algunos casos esto pareciera estar vinculado a una forma "pasivo agresiva" para descalificar u oponer resistencia a las nuevas concepciones pedagógicas y en otros, un claro desconocimiento y desinformación.

No se trata entonces, de ausencia de una normativa, sino del desconocimiento, oposición y descalificación de la existente, lo que tiene consecuencias prácticas en la convivencia y la disciplina del proceso educativo.

d. Recomendaciones

- Σ Que el Ministerio de Educación realice de forma **urgente**, una Campaña Nacional de información sobre la normativa vigente en materia de disciplina y convivencia escolar.
- Σ Que de forma **inmediata** se garantice que en todo procedimiento administrativo referido a las medidas disciplinarias, se aplique lo establecido en el Código de la Niñez y Adolescencia.
- Σ Que mediante estrategias metodológicas adecuadas para cada uno de los elementos de la comunidad educativa, se difunda las posiciones pedagógicas vigentes, con miras a superar la contraposición de las posiciones de castigo, versus direcciones pedagógicas.
- Σ Que independientemente de la orientación pedagógica utilizada, prevalezca en las acciones correctivas, sanciones o cualquier otra medida que afecte los intereses de los niños, el respeto al debido proceso y el derecho de éstos a expresar su opinión.
- Σ Que se realicen talleres con la comunidad educativa que permitan superar el paradigma de niño objeto de uso y castigo de los adultos, al de sujeto social de derechos y obligaciones.
- Σ Que de forma particular, el Ministerio de Educación atienda el fenómeno de agresión y hostigamiento entre los mismos niños, tomando las acciones pedagógicas correctivas y disciplinarias del caso, donde se atienda las motivaciones tanto del agresor, como del agredido y el contexto escolar donde esto se desarrolla.

5. Impunidades legitimadas: los procedimientos disciplinarios de los docentes en el Ministerio de Educación Pública

a. Introducción

Los procedimientos disciplinarios a que se somete al personal docente del Ministerio de Educación Pública se encuentran regulados en el Título Segundo del Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento.

Según lo que establece el artículo 53 del citado Estatuto, entre los fines de la carrera docente, se encuentra el siguiente:

Exigir del servidor docente, la necesaria solvencia moral y profesional, que garantice el cumplimiento de su elevada misión.

Esta exigencia constituye el principio básico a partir del cual se derivan los requerimientos disciplinarios que se desarrollan en los Capítulos Tercero y Cuarto del Título Segundo del Estatuto, a saber: las obligaciones y prohibiciones del personal docente y los procedimientos del régimen disciplinario.

Se entiende que el proceso disciplinario no sólo busca sancionar las conductas impropias de los servidores docentes, sino además garantizar que el servicio que brindan sea moral y profesionalmente adecuado.

Se busca, tal como reza el artículo 53 del Estatuto del Servicio Civil, garantizar el cumplimiento de la función docente.

Dentro de esa exigencia resalta, como es lógico, el respeto a los derechos y la satisfacción de las necesidades de los y las estudiantes.

En virtud de ello, precisamente, el artículo 16 del Reglamento del Estatuto Civil Docente, contempla la posibilidad, "***en casos muy calificados y cuando por la naturaleza de la presunta falta grave, se considere perjudicial la permanencia del servidor en su puesto***", de suspender o trasladar al educador mientras se realiza la investigación disciplinaria correspondiente.

Tal medida busca proteger los intereses superiores de las personas menores de edad que se constituyen como presuntas víctimas de los educadores cuestionados.

Esa medida también la contempla el **Código de la Niñez y la Adolescencia**, que establece lo siguiente:

*"Planteada la denuncia por el supuesto contemplado en el inciso a) del artículo tranterior (casos de maltrato físico, emocional, abuso sexual o trato corruptor...), sea por la persona menor de edad, su madre, padre o representante o por las autoridades o encargados educativos, el Ministerio de Educación Pública iniciará en forma inmediata los procedimientos disciplinarios y **adoptará las medidas cautelares** en interés del niño, niña o adolescente afectado que estime necesarias, incluyendo la separación de su puesto de la persona denunciada mientras se tramita la investigación y hasta que se adopte la decisión respectiva" (artículo 71).*

Como se observa, en virtud de los objetivos que encierra el sistema educativo nacional, este tipo de procesos disciplinarios obedecen a la necesidad de garantizar la vigencia de los derechos e intereses de los estudiantes en sus relaciones con los docentes, así como a hacer efectivo el deber de vigilancia por parte del Ministerio de Educación en relación con la correcta prestación del servicio conforma al fin público que persigue.

b. Principales denuncias

En términos generales, la mayoría de las denuncias y quejas que se presentan contra servidores docentes, pueden clasificarse en dos grandes grupos: aquellas que implican agresiones directas a estudiantes y aquellas otras que, si bien implican un descuido hacia las responsabilidades

profesionales, no necesariamente producen lesiones personales a los alumnos (como por ejemplo, mal manejo de fondos, ausentismo, ebriedad, etc).

Otro tipo de quejas se relacionan con la disconformidad respecto de la permanencia en escuelas o colegios de docentes que por diferentes y variados motivos no cuentan con el beneplácito de las comunidades.

La existencia de estos conflictos constituye también un obstáculo al proceso educativo, que en muchos casos obliga al Ministerio de Educación Pública a la sustitución del docente cuestionado.

En lo que toca a las quejas y denuncias contra servidores docentes implicados en agresiones físicas o psicológicas a estudiantes, que en los últimos seis meses asciende a 19 casos conocidos por la Defensoría, se ha constatado que, muchas veces, por la forma en que se aplican los procedimientos disciplinarios en el Ministerio de Educación Pública, los derechos e intereses de los niños y niñas que figuran como víctimas no se tutelan debidamente.

c. Del procedimiento disciplinario aplicado por el MEP

En ese sentido, generalmente a nivel del procedimiento disciplinario que se sigue en el Ministerio, se atienden con mayor prioridad y prontitud los argumentos de descargo de los docentes cuestionados, pero no se da respuesta efectiva a la situación de los y las estudiantes que deben permanecer recibiendo lecciones con los maestros que presuntamente han abusado de ellos y ellas.

En virtud de lo expuesto, es evidente que el procedimiento disciplinario en donde figuran como afectados niños y niñas, no puede concebirse como un simple trámite jurídico formal, aislado de los diversos intereses que convergen en la comunidad educativa.

Debe considerarse que, a la luz de lo dispuesto en la Convención de los Derechos del Niño y en el Código de la Niñez y la Adolescencia, esta situación es particularmente grave, pues el mandato de proteger la integridad física y psicológica de las personas menores de edad, queda muchas veces sujeta a un procedimiento disciplinario en donde los niños y niñas afectados no figuran como parte. Aún en contra de lo dispuesto en el Estatuto de la Carrera Docente y de su reglamento, las personas menores de edad generalmente deben esperar a la resolución final de la causa para hacer valer sus derechos.

Tomando en cuenta que la función del educador trasciende la mera relación laboral o estatutaria y que, lejos de ello, su misión formadora y ejemplarizante abarca e incide globalmente en la personalidad de los niños y niñas y en la vida comunitaria en general, el proceso disciplinario que se realiza con motivo de faltas graves del docente, así como el abordaje por parte de los operadores de tal procedimiento, deben atender a todo ese contexto social, en el que los estudiantes figuran como sujetos de interés superior.

La tramitación de quejas y denuncias que las personas interesadas presentan directamente en las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, están en muchos casos determinadas por una injustificada burocracia que tiende a hacer más lentos los procedimientos y en algún caso a entorpecerlos. La lentitud en los trámites tiene que ver también con la limitación de abogados, quienes son los encargados de instruir los procesos disciplinarios.

Por otra parte, se conoce la experiencia sufrida por una persona que presentó una gestión ante un departamento al que no correspondía conocer el caso y la misma fue rechazada sin más trámite, alegándose que el interesado debía recurrir a otra oficina, siendo ello contrario a lo expresamente establecido por la Ley General de la Administración Pública.

Se resalta también en el estudio de las quejas que ha conocido la Defensoría, la mezcla -a veces inevitable- de asuntos administrativos y disciplinarios con asuntos propiamente académicos. Esta circunstancia (muy común en el tema de exámenes de bachillerato y de promoción, por ejemplo) tiende a complicar mucho más la resolución de los asuntos.

Según establece el artículo 66 del Estatuto, el Departamento de Personal, una vez que recibe la queja, "**procederá a levantar la información y resolverá lo conducente, a la mayor brevedad posible**".

Como puede observarse, la ley no establece un plazo específico en el que deba completarse la instrucción de la queja o denuncia. Solamente se indica que la investigación debe concluirse "a la mayor brevedad posible".

Esta laguna se intentó llenar por medio del Reglamento de la Carrera Docente, que establece lo siguiente:

"Cuando existiere queja o denuncia por presunta falta grave contra un servidor docente, el Departamento de Personal levantará la información respectiva, la cual deberá concluirse en un lapso no mayor de tres meses. Al efecto, se observarán los procedimientos que se establecen en los artículos 68 y 72 del Estatuto. Una vez concluidos dichos trámites, el Director del Departamento de Personal pasará el expediente al Tribunal de la Carrera para lo que proceda en derecho, de conformidad con lo que prescriben los artículos 73 y 74 ibídem" (artículo 26).

En virtud de lo establecido por el artículo anteriormente citado, tanto el Departamento de Personal como el Tribunal de la Carrera Docente han interpretado que el lapso de tres meses al que se refiere el Reglamento, constituye un plazo de caducidad **cumplido el cual -sin que se haya completado la instrucción del caso- provoca la extinción del proceso disciplinario y el consecuente el archivo del asunto.**

En relación con la citada interpretación y con la validez misma de lo dispuesto en el artículo 26 del Reglamento, la Procuraduría General de la República, a instancia de la Defensoría de los Habitantes, se manifestó, en síntesis, por medio opinión consultiva N° C-173-97 del 17 de setiembre de 1997, de la siguiente manera:

a. *"...de conformidad con el artículo 222 de la Ley General de la Administración Pública, la Administración está en la obligación de impulsar de oficio un procedimiento administrativo, sobre todo, cuando está en juego el interés público, a fin de esclarecer los asuntos sometidos a su consideración, con mayor razón, cuando los mismos tienen que ver con el bienestar común".*

b. *"...la **caducidad** se vincula con el ejercicio de los llamados derechos potestativos o poderes jurídicos, cuyo fin es promover un cambio de situación jurídica, protegiendo un interés general".*

*"...la **prescripción**, en cambio, protege el interés particular del sujeto pasivo de un derecho o acción frente a reclamaciones intempestivas, cuando ya no cabía esperarlas o se ha perdido las pruebas precisas para la defensa".*

c. *"La caducidad no es susceptible de interrupción ni suspensión, dándose ésta rigurosamente al correr el plazo legal para el ejercicio de una determinada actividad. No así en la prescripción, la cual puede interrumpirse mediante determinadas actuaciones, ampliándose, ipso facto, el término legal".*

d. *"...la imputación de los presupuestos extintivos en análisis, solamente sería posible establecerlos mediante una ley formal, emanada del Poder Legislativo por el procedimiento previsto en la Constitución Política para la emisión de esa clase de normas de rango superior..."*

e. *"...la Sala (Constitucional de la Corte Suprema de Justicia) ya ha establecido que las limitaciones, y con mucha más razón la extinción de derechos fundamentales, no puede hacerse a través de reglamento autónomo"*

f. *"...sólo los reglamentos autónomos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su contenido esencial"*

g. *"...ni aún en los reglamentos ejecutivos, mucho menos en los autónomos u otras normas o actos de rango inferior, podría válidamente la ley delegar la determinación de regulaciones o restricciones que sólo ella está habilitada a imponer"*

h. *"...la Sala Constitucional al estudiar en su oportunidad los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil, adujo en el voto anteriormente enunciado (Nº 280-1-94 del 7 de junio de 1994), que esos numerales no pueden ser de aplicación a los servidores de la Administración Pública, por no existir una disposición en la ley estatutaria que autorice el establecimiento de la prescripción. De ahí que, por la misma razón recién expuesta, el período previsto en el numeral 26 del Reglamento al Estatuto de la Carrera Docente, no puede jurídicamente, superado aquél, causar la caducidad o prescripción, toda vez que no hay una norma en dicha ley, que autorice aplicar esas figuras extintivas de derechos y acciones, al vencerse la etapa preliminar de una investigación, por faltas disciplinarias cometidas por funcionarios docentes"*

i. *"Se deduce de todo lo anterior, y a manera de resumen, que tanto la interpretación hecha del plazo estipulado en el numeral 26 del Reglamento al Estatuto de Carrera Docente, como la regulación de la prescripción en su contenido actual, ambas situaciones quebrantan el principio de reserva de ley"*

Dicha opinión concluye lo siguiente:

"...esta Procuraduría es del criterio de que no es correcta la interpretación y aplicación que hace tanto la Dirección de Personal del Ministerio de Educación Pública como el Tribunal de Carrera Docente, respecto del plazo establecido en el artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente. Lo anterior, ya que no existe norma en el Estatuto de Servicio Civil que autorice aplicar la caducidad o prescripción, luego de expirar el término para el cumplimiento de una fase inductiva por queja o denuncia, en materia disciplinaria de los funcionarios docentes"

A partir de los señalamientos expresados por la Procuraduría General de la República y tomando en consideración la renuencia reiterada (especialmente del Tribunal de la Carrera Docente) a modificar los términos de aplicación del Estatuto del Servicio Civil y de su Reglamento conforme al principio de legalidad, la Defensoría de los Habitantes valora la posibilidad de recurrir a las acciones jurisdiccionales pertinentes con el fin de que se garantice la constitucionalidad de este procedimiento disciplinario y con él, los derechos fundamentales de los educandos.

A fin de romper la tendencia actual hacia la **impunidad** de docentes que se benefician con la aplicación e interpretación ilegítima del artículo 26 del Reglamento de la Carrera Docente, se hace necesario **informar al nuevo Ministro de Educación Pública** acerca de los antecedentes y de los alcances aquí descritos, relacionados con los procesos disciplinarios que se llevan a cabo en esa institución.

4. La Defensoría de los Habitantes recomienda:

- **AL MINISTERIO DE EDUCACION PUBLICA:** Velar porque se garantice en los procedimientos que sigue el órgano a su cargo, el principio del interés superior del niño, así como las garantías procesales y el derecho al acceso de la justicia por parte de las personas menores de edad.

Que se giren las instrucciones pertinentes al Departamento de Procedimientos Legales de ese Ministerio, para que instruya los procedimientos disciplinarios conforme al bloque de constitucionalidad y legalidad.

D. ADMINISTRACION DE JUSTICIA: UN SERVICIO PUBLICO

El Poder Judicial, al igual que todos los poderes públicos, también puede lesionar los intereses y los derechos de los habitantes por medio de actuaciones u omisiones de tipo administrativo. La anterior no es sólo una afirmación teórica, sino que tiene una gran trascendencia práctica, la cual se hace evidente al considerar las 217 personas que acudieron a la Defensoría de los Habitantes para plantear sus reclamos contra el aparato judicial.

El problema que esa potencialidad lesiva genera, es el de determinar quién ha de controlar a ese órgano constitucional y cómo ha de ejercerse ese control. Ante este problema surge la discrepancia sobre la viabilidad jurídica del control que la Defensoría de los Habitantes debe asumir sobre la función administrativa del Poder Judicial.

Desde la sesión de Corte Plena del 8 de noviembre de 1993 se acordó en el artículo XLIII manifestarle al entonces Defensor de los Habitantes de la República que "*... la actuación del Defensor de los Habitantes no debe infringir los artículos 9, 152 y 153 de la Constitución Política relativos a la independencia funcional del Poder Judicial, ni interferir el ejercicio de la función jurisdiccional que le corresponde en forma exclusiva*".

El criterio externado por la Corte Plena en aquella ocasión, fue reiterado en el acuerdo tomado en el artículo XXX de la sesión de ese mismo órgano celebrada el 2 de octubre de 1995. En esta oportunidad, la Corte expresó, entre otras cosas, que las solicitudes formuladas son improcedentes en lo que al Poder Judicial respecta y que por ello deben dejarse sin efecto. Esta idea se reiteró en el artículo XIII de la sesión de Corte Plena celebrada el 1º de setiembre de 1997.

Debe resaltarse además, que en los dos últimos acuerdos mencionados, la Corte Plena **acordó dejar sin efecto las solicitudes de información formuladas por la Defensoría** porque las estimó improcedentes, alegando que se violentaba la independencia del Poder Judicial. De esa manera, la Corte Plena decide por sí y ante sí desconocer una solicitud formulada por un órgano auxiliar del Poder Legislativo en el ejercicio de sus competencias, las cuales le fueron asignadas por el legislador.

Así planteadas las cosas, es más bien la Corte Plena la que se extralimita al no aceptar el ejercicio del control parlamentario, reconocido en la Constitución, por un órgano especialmente creado

para ello. Es decir, sería el Poder Judicial y no la Defensoría la que violentaría el artículo 9 constitucional al desconocer las funciones del Poder Legislativo.

El nuevo problema radica, entonces, en que al actuar de esa manera, la Corte Plena ignora un mandato legislativo de colaboración preferente para con la Defensoría. Esa actitud del Poder Judicial, que en principio es violatoria de la vinculación de dicho órgano constitucional a la ley, se debe a una errónea interpretación del artículo 12.4 de la Ley de la Defensoría.

Dicha disposición se refiere en particular a la relación de la institución con el Poder Judicial. Por su trascendencia para los efectos del presente Informe Anual conviene transcribir este inciso literalmente:

"Cuando la Defensoría de los Habitantes de la República conozca, por cualquier medio, una irregularidad de tipo administrativo que se atribuya a algún órgano del Poder Judicial o a sus servidores, se la comunicará a la Corte Suprema de Justicia o a la Inspección Judicial".

Es este inciso del artículo 12 de la Ley N° 7319, el que le sirve de fundamento a la Corte para sostener que la Defensoría no puede investigar quejas de orden administrativo planteadas contra el Poder Judicial. Sin embargo, de una lectura atenta del precepto, se desprende que en ningún momento se establece una limitación. Por el contrario, se estipula que deberá hacerse una comunicación a la Corte o al Tribunal de la Inspección Judicial. El punto medular está en definir si esta comunicación excluye la posibilidad de que la Defensoría investigue la queja o irregularidad denunciada por el habitante.

La interpretación que en ese sentido hace la Corte Plena creando una prohibición, atenta contra el principio de independencia funcional que la Ley garantiza a la Defensoría. Está claro que existe el deber de comunicar la denuncia, pero la norma no prohíbe a la Defensoría realizar la investigación del caso. Es más, la investigación que se realice a lo interno del Poder Judicial tiene connotaciones muy distintas a la que pueda realizar la Defensoría, ya que la primera se enmarca dentro de la normativa que rige el régimen disciplinario del Poder Judicial y podría tener efectos jurídicos internos, mientras que la investigación de la Defensoría tiene una naturaleza totalmente distinta que tiende a la satisfacción del derecho e interés del habitante.

La tesis errónea de que la Defensoría no puede investigar quejas relacionadas con el Poder Judicial, se sustenta también por parte de las autoridades judiciales en el artículo 34 del Reglamento a la Ley de la Defensoría, Decreto Ejecutivo N° 22266-J del 15 de junio de 1993. El párrafo segundo de dicha disposición reglamentaria señala:

"Cuando por cualquier medio conozca de una irregularidad de tipo administrativo que se atribuya a algún órgano del Poder Judicial o a sus servidores, o que se relacione con la calidad y eficiencia del servicio de administración de justicia, se la comunicará a la Corte Suprema de Justicia o a la Inspección Judicial y remitirá toda la información disponible para que se tramite la investigación que corresponde. El Defensor de los Habitantes de la República dará cumplido seguimiento a dicha investigación y podrá informar pública o privadamente sobre sus resultados".

De nuevo se observa que en ningún momento se establece la prohibición a la Defensoría para realizar su propia investigación, mientras el Poder Judicial realiza el procedimiento interno que corresponda. Solamente se establece el deber de remitir toda la información disponible, adicional al deber de dar parte a la Corte o al Tribunal de la Inspección Judicial, sobre la interposición del reclamo. Interpretar esta norma reglamentaria como una prohibición para que la Defensoría realice su propia investigación del asunto mientras el Poder Judicial realiza las gestiones internas del caso, conlleva a

considerar esta norma como ilegal e incluso inconstitucional, debido a que vía reglamento se establecen impedimentos que no tienen sustento legal alguno.

Aunado a lo anterior, debe dilucidarse si la independencia entre los Poderes es o no absoluta, de forma tal que ninguno de los otros pueda hacerle observaciones en cuanto a actuaciones distintas a su función propia. Si la independencia fuera absoluta, la Corte Plena acertaría en considerar improcedentes las solicitudes de información que le formule la Defensoría de los Habitantes; pero si la independencia del Poder Judicial no es absoluta, sino que está referida únicamente a sus funciones jurisdiccionales, - como en verdad lo es- entonces el acuerdo de la Corte Plena sería claramente inconstitucional.

Debe recordarse que el Poder Judicial tiene reguladas sus atribuciones en el Título XI de la Constitución Política. En concreto, se dispone que ese Poder lo ejercen la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales que establezca la ley. Le corresponde conocer las causas previstas en la Constitución y las leyes, resolver definitivamente sobre ellas y ejecutar sus resoluciones. Cabe agregar que en toda su actuación, el Poder Judicial está sometido a la Constitución y a las leyes; es decir, tiene funciones que le son propias por expresa disposición constitucional. Pero debe analizarse si la independencia que se le garantiza constitucionalmente se centra en sus funciones o si va más allá.

Cabe destacar que el poder del Estado es uno sólo, no se divide. No puede haber más que una sola fuente de poder, ya que el Estado carecería de unidad lógica del cual depende su propia existencia. La Constitución es la que organiza el ejercicio del poder y reparte las funciones entre los diversos órganos, los cuales gozarán de independencia entre sí, pero SOLO PARA EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES QUE LE SON PROPIAS. Todos los órganos constitucionales están siempre sometidos a la Constitución, la cual tutela también los derechos de los habitantes frente al aparato estatal, con las respectivas garantías para su cumplimiento.

La Sala Constitucional, la cual como es sabido es un órgano de la propia Corte Suprema de Justicia, ha sido clara al decir que **la teoría de la división de poderes no conlleva una independencia absoluta de los "Poderes" del Estado** y ha indicado que el Poder del Estado es único e indivisible. Sobre el particular debe resaltarse lo siguiente:

"La teoría de la separación de Poderes tradicionalmente se interpreta como la necesidad de que cada órgano del Estado con independencia de los otros (artículo 9 de la Constitución Política). **Si bien no pueden darse interferencias o invasiones a la función asignada, necesariamente deben producirse colaboraciones entre Poderes.** En la actualidad, la doctrina y la práctica constitucionales afirman que no existe absoluta separación, aún más, nada impide que una función –no primaria– sea ejercida por dos Poderes o por todos, razón por la que **no se puede hablar de una rígida distribución de competencias en razón de la función y la materia.** **El Estado es una unidad de acción y de poder, pero esa unidad no existiría si cada Poder fuere un organismo independiente, aislado, con amplia libertad de decisión, por lo que en realidad no se puede hablar de una división de Poderes en sentido estricto; el Poder del Estado es único, aunque las funciones sean varias.** Lo conveniente es hablar de una separación de funciones, es decir, de la distribución de ellas entre los distintos órganos estatales. **Esta separación de funciones parte del problema técnico de la separación del trabajo:** el Estado debe cumplir ciertas funciones y estas deben ser realizadas por el órgano estatal más competente." (**Sala Constitucional, Voto N° 5484-94**) (Negrilla y subrayado no son del original)

A lo anterior, cabe agregar que la propia Sala Constitucional ha reconocido la necesidad de que haya frenos y contrapesos entre los Poderes del Estado, de forma tal que se garantice la libertad individual:

"Los artículos 9, 10, 121, 140, 152, de la Constitución, entre otros, claramente asignan **funciones especializadas** a diferentes órganos –Poderes– del Gobierno, y han diseñado un **complejo sistema de frenos y contrapesos** como una **garantía**, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esta perspectiva, **la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país**". (Sala Constitucional, Voto N° 4091-94) (Negrilla y subrayado no son del original)

Siguiendo esa línea de pensamiento, en Costa Rica, más que una división de poderes, existe una separación de funciones. Nótese que el artículo 9º de la Ley Fundamental Costarricense habla de un solo Gobierno de la República, lo cual es consecuente con la idea de un solo poder estatal. Ese Gobierno lo ejercen a la vez tres "Poderes", cada uno de ellos distinto e "independiente" de los demás. Ahora bien, esa independencia de cada Poder es para el ejercicio de su función propia y persigue el propósito de que no se le atribuyan las asignadas a los otros Poderes. Esta protección de la función se ve reforzada con la prohibición expresa a los Poderes para delegar sus funciones propias. Estos Poderes ejercen funciones particulares derivadas de un único Poder del Estado, el cual no se puede dividir. Pero la independencia en el ejercicio de sus funciones no es absoluta, por cuanto está limitada por el Derecho, de forma tal que el ejercicio de las funciones más allá de lo jurídicamente permitido resulta ilegítimo y está sujeto a los mecanismos de control que prevé el propio ordenamiento.

Con fundamento en lo expuesto, se concluye que el Poder Judicial es uno de los órganos del Gobierno de la República y sus funciones derivan del Poder único e indivisible del Estado. Para el ejercicio de su función propia –la jurisdiccional– goza de independencia respecto de los demás poderes del Estado. Sin embargo, existe un sistema de frenos y contrapesos que permite a los demás poderes fiscalizar que el Poder Judicial ejerza la función jurisdiccional de conformidad con el ordenamiento jurídico. Asimismo, todos los poderes del Estado deben colaborar entre sí para el buen cumplimiento de sus funciones propias, siendo posible que se hagan observaciones recíprocas cuando consideren que alguno de ellos está actuando mal, de forma tal que no cumple con sus atribuciones constitucional y legalmente asignadas. Lo que se prohíbe con la independencia de los órganos del Gobierno de la República es que uno de ellos sustituya a otro en el ejercicio de sus funciones; este tipo de interferencias –así como el de imponerle conductas para cumplir con este tipo de funciones– resulta constitucionalmente ilegítimo.

Con gran celo, el Poder Judicial ha defendido acertadamente la no interferencia en el ejercicio de la función jurisdiccional que le corresponde en forma exclusiva. Así las cosas, debe definirse lo que se entiende por "**función jurisdiccional**". Para ello ha de partirse necesariamente de la propia Constitución Política, la cual establece en su artículo 153 la función que corresponde al Poder Judicial: 1) conocer las causas determinadas por la Constitución y las leyes; 2) resolver definitivamente sobre ellas y 3) ejecutar sus resoluciones. Entonces, la función jurisdiccional consiste en la obligación del Poder Judicial de resolver definitivamente las causas que conoce y ejecutar lo juzgado.

De conformidad con lo estipulado por el numeral 151 de la Constitución, la función jurisdiccional derivada del poder único del Estado ha sido conferida a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que establezca la ley. En virtud de lo anterior y considerando lo dispuesto en el artículo 9 constitucional, todos y cada uno de los tribunales de la República, individuales o colegiados, son independientes en el ejercicio de la función jurisdiccional. Esta independencia opera tanto hacia lo externo del Poder Judicial como a su interior, ya que tan ilegítimo es que otro poder interfiera en la función jurisdiccional como que a lo interno de este Poder, órganos jurisdiccionales, administrativos y

disciplinarios, interfieran entre sí, con la salvedad de las actuaciones que obedezca a la interposición de recursos.

Pero dicha independencia no es absoluta, ya que el Poder Judicial está sometido, por expresa disposición del artículo 154 constitucional, a la Constitución y a la ley. Así las cosas, la función jurisdiccional se desarrolla legítimamente sólo dentro de los parámetros establecidos en la Carta Política y las leyes. Ello implica que el ejercicio de la función jurisdiccional fuera de esos límites es ilegítimo. Es entonces cuando entra en juego el sistema de frenos y contrapesos. Si el Poder Judicial no cumple cabalmente su función, resulta a todas luces constitucional que los otros Poderes del Estado le hagan las observaciones del caso, respetando siempre la función jurisdiccional.

Además, el incumplimiento de las funciones por parte de un juez puede generar responsabilidades disciplinarias y hasta penales, con lo cual se demuestra que lo protegido por la independencia es la función jurisdiccional; el no ejercicio de ésta por incumplimiento habilita la investigación del juez. Si la independencia del juez fuera absoluta, entonces no sería legítimo que el Tribunal de la Inspección Judicial, el Consejo Superior o la propia Corte, lo investigaran y le pudieran imponer sanciones. De allí que la función jurisdiccional tenga límites y la actuación de los órganos judiciales que exceda esos límites es perfectamente fiscalizable por organismos externos e internos.

Una justicia retardada equivale a una justicia denegada. Factores como una inadecuada preparación de algunos funcionarios judiciales, la ausencia de recursos humanos y materiales suficientes, el aumento de litigiosidad por los serios problemas socioeconómicos que padece nuestra sociedad, inciden gravemente en el funcionamiento del Poder Judicial ocasionando atrasos desmedidos en la resolución de los procesos. Todo lo anterior atenta contra el derecho a una tutela judicial efectiva de la que resultan acreedores todos los habitantes de la República. Estos son aspectos que van mucho más allá de la función jurisdiccional; son asuntos básicamente de organización y de funcionamiento del servicio público de la Administración de Justicia, que inciden en el cumplimiento de la función jurisdiccional y en la satisfacción del derecho constitucional a la justicia pronta, cumplida y sin dilaciones injustificadas.

Por todo lo expuesto, de conformidad con la teoría de la separación de funciones y la de frenos y contrapesos, las observaciones que hagan otros Poderes del Estado al Poder Judicial para corregir aquellos aspectos que impiden el adecuado cumplimiento de una función estatal –la jurisdiccional– y que además obstaculizan el buen desempeño de la Administración de Justicia, no sólo resultan viables sino que incluso, sanas y necesarias.

En aquellos ámbitos en que los otros órganos estatales no cumplan con sus funciones, la intervención de la Defensoría será legítima, sin que por ello se pueda estimar sustitutiva de la actuación del órgano investigado. Así las cosas, cuando se trate de asuntos que no impliquen la interferencia de la función jurisdiccional del Poder Judicial, la Defensoría está legitimada para investigar y además obligada por Ley de la República a hacerlo. El Poder Judicial debe brindarle su colaboración preferente, según lo ordena el artículo 24 de la Ley de la Defensoría. Esa es una manera constitucionalmente legítima de garantizar el buen funcionamiento de la administración de justicia.

La Defensoría de los Habitantes no puede ejercer más que una magistratura de influencia, ya que en sus informes finales sólo se pueden hacer recomendaciones a otros órganos estatales. Esta institución carece de posibilidad legal alguna para imponer su criterio a otras dependencias públicas y tampoco puede sustituir la actividad de los órganos fiscalizados. Además, está expresamente dispuesto que las funciones de la Defensoría se desarrollan sin perjuicio de la función jurisdiccional atribuida al Poder Judicial, lo cual implica que esta institución no puede interferir en dicha función.

Lo expuesto no implica que el Poder Judicial esté exento del control de la Defensoría, al igual que ésta no lo está respecto aquel. Estando el Poder Judicial sometido a la Constitución y a la ley,

debe aceptar el mandato que el legislador ha conferido a la Defensoría. Si éste pretendiera desconocerlo, entonces actuaría de forma contraria a la Constitución, ya que estaría haciendo caso omiso a una ley. En ningún momento ha excluido el legislador al Poder Judicial del control de legalidad que realiza la Defensoría; lo único que dispuso –y que ya se extraía de la Constitución– es la imposibilidad de que la actuación de la Defensoría interfiera con la función jurisdiccional. Además, las actividades desplegadas por la Defensoría son parte del control parlamentario otorgado por el Constituyente de 1949 al Poder Legislativo, razón por la cual resultan ejercicio legítimo de los frenos y contrapesos entre poderes previstos en el sistema constitucional costarricense.

De conformidad con todo lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República está plenamente facultada para tramitar las quejas que presenten los habitantes contra el funcionamiento del Poder Judicial. Esta institución puede hacer, válidamente, observaciones al Poder Judicial sobre todos aquellos aspectos referentes a la organización de la Administración de Justicia que impliquen un menoscabo a la función jurisdiccional y al derecho de los habitantes a que se les haga justicia pronta y cumplida.

La Defensoría de los Habitantes no puede sustituir al Poder Judicial en el ejercicio de su función jurisdiccional. Es por ello que no aspira, bajo ningún concepto, a incidir en las causas que deben conocer los tribunales y menos aún, a influir en la forma en que deben resolver o ejecutar sus resoluciones. La Defensoría solamente aspira a ejercer la legítima defensa de los derechos e intereses de los habitantes frente al Poder Judicial; por ello, debe hacer recomendaciones al órgano de gobierno de ese Poder del Estado, cuando encuentre anomalías que impidan un adecuado cumplimiento de la función jurisdiccional o que atenten contra el sagrado derecho a una justicia pronta y cumplida. Ello en nada interfiere con la función jurisdiccional, sino que más bien es un modo de colaboración intraestatal para garantizar la fiel prestación de los servicios públicos a cargo del Estado.

La Defensoría siempre ha sido y seguirá siendo respetuosa del Poder Judicial y de sus atribuciones. Es partidaria de la idea de una democracia sólida, fundamentada en la existencia de un Poder Judicial independiente en el ejercicio de la función jurisdiccional. Pero es igualmente partidaria de un sistema judicial garantista y que opere en forma eficiente en el cumplimiento de su función.

Por todo lo anteriormente expuesto, la Defensoría de los Habitantes insta muy respetuosamente a la Asamblea Legislativa para que proceda con la mayor prontitud posible a tramitar la reforma al artículo 48 de la Constitución Política, contenida en el expediente N° 11068, el cual fue dictaminado favorablemente por unanimidad en Comisión. Esta reforma le permitía a la Defensoría fortalecerse, obteniendo rango constitucional tal y como sucede en los diferentes países de Latinoamérica y Europa donde se encuentra instaurada esta figura.

Finalmente, cabe acotar que la posición sostenida por la Defensoría de los Habitantes en este tema concuerda plenamente con el criterio emitido en su oportunidad por el hoy Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Lic. Edgar Cervantes Villalta, cuando, siendo presidente de la Asociación Defensor del Pueblo, dirigió un documento a la Asamblea Legislativa fechado el 24 de noviembre de 1986 del cual se extrae textualmente lo siguiente:

"No hay objeción al control respecto a la función administrativa en sentido estricto, puro y simple.- Pero en tanto ese control de la función administrativa incida en la función jurisdiccional, o se refiera a ésta directa o indirectamente, no es aceptable el mencionado control."

E. LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PUBLICOS: EL TRANSPORTE REMUNERADO DE PERSONAS

Al acoger el malestar de miles de habitantes, que ven aumentar las tarifas del servicio de transporte público sin encontrar un correlativo en la calidad del servicio que reciben, la Defensoría de los Habitantes se impuso como meta llevar a primer plano de discusión el tema de la calidad de este servicio público.

La Defensoría se ha referido a la calidad del transporte remunerado de personas, entendiendo por ésta un conjunto de características que el servicio debe reunir para satisfacer las necesidades de los usuarios. Para la Defensoría, hablar de calidad del servicio es hablar del buen estado físico y mecánico de las unidades, cumplimiento de horarios y frecuencias, respeto de paradas y modalidades de servicio, comodidad y puntualidad de cada *carrera*, cumplimiento real de los requisitos ambientales y de seguridad de las unidades, trato cortés por parte de los choferes y respeto de la dignidad del usuario y el aseguramiento de las unidades. Por ello, la Defensoría ha manifestado en diversos foros que la tarifa del transporte remunerado de personas debe necesariamente reflejar esas condiciones en la prestación del servicio.

En ese sentido, es importante aclarar que durante los últimos años, para establecer las tarifas del servicio remunerado de personas, se ha utilizado un modelo llamado "econométrico" para valorar la modificación de los costos de los concesionarios. Sin embargo, ese sistema no otorga ninguna ponderación a los aspectos relativos a la calidad previamente expuestos. Dado que el inciso d) del artículo 4 de la Ley de creación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos obliga a éste ente a velar por la calidad de los servicios, la Defensoría ha manifestado que las tarifas no deben ser incrementadas si paralelamente no existen controles y garantías sobre la buena calidad del servicio.

Durante el periodo que comprende el presente informe, se han atendido dieciséis convocatorias a audiencia pública, que han involucrado aproximadamente cien rutas. La Defensoría se ha apersonado a las audiencias y, entre otros temas, se ha referido al de la calidad del servicio y específicamente, a la necesidad de que se diseñe un nuevo modelo tarifario que incluya parámetros que permitan calificar las condiciones en la prestación del servicio en relación directa con la tarifa.

En la mayoría de las ocasiones se ha planteado oposición expresa a los aumentos solicitados, particularmente porque los datos del comportamiento de demanda que argumentan los empresarios, difieren en gran medida de los registros del MOPT. Esta situación ocurre porque, como la Defensoría lo ha denunciado, se ha dado un incumplimiento de deberes por parte de dicho Ministerio en muchas audiencias. La Ley de la ARESEP contempla que si transcurre un mes desde el momento en que el empresario hace su solicitud al Ministerio sin que éste se pronuncie, el petente recurre directamente a la Autoridad Reguladora, sin que su solicitud vaya acompañada de criterios técnicos que justifiquen la solicitud planteada. Es importante señalar que en aquellos casos en que las cifras reportadas por el MOPT o la empresa justificaban la solicitud planteada, se ha mantenido la posición en relación con la urgencia de introducir las reformas al modelo.

Además, la Defensoría ha manifestado la urgencia de que el MOPT asuma un papel activo en la regulación del transporte, no sólo en cuanto a los procesos de revisión de tarifas, sino en sus labores de fiscalización y control en la prestación del servicio.

Las quejas recibidas por la Defensoría demuestran la ineficiencia del MOPT en el desempeño de sus funciones. Los usuarios siguen denunciando el incumplimiento de las condiciones de calidad en el servicio por parte de los empresarios, las cuales se refieren a incumplimiento de horarios, irrespeto de paradas y frecuencias, sobrecarga y mal estado de las unidades, transformación no autorizada de buses en busetas, utilización de trompos, entre otros. La Defensoría ha comprobado que el malestar de los usuarios proviene tanto de la ausencia de fiscalización por parte del MOPT, como de su falta de respuesta ante las solicitudes de empresarios y comunidades.

Otra de las grandes preocupaciones de la Defensoría ha sido la revisión técnica de las unidades de transporte público que efectúa el MOPT. La Defensoría ha insistido en conocer las medidas que dicha cartera ha adoptado para lograr un control más efectivo del estado físico y mecánico de las unidades dedicadas al transporte remunerado de personas y ha manifestado su apoyo a las acciones que se tomen para mejorar la calidad del servicio, en particular en cuanto al control de la calidad y seguridad.

La Defensoría ha solicitado a las instituciones involucradas en la creación y aplicación del modelo tarifario de transporte remunerado de personas, que tomen en consideración el diseño de un mecanismo técnico que permita incorporar la valoración de la calidad del servicio en el cálculo de las tarifas. La Defensoría ha señalado que está consciente de que una fórmula de esa naturaleza, requiere de una determinación objetiva de los parámetros de calidad y del afinamiento de los medios de evaluación de ésta, pero a la vez está consciente de que los intereses y derechos de los usuarios del transporte remunerado de personas no se verán satisfechos mientras no se den las condiciones de calidad requeridas en la prestación del servicio, de acuerdo con las características particulares de cada ruta.

La Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención del MOPT en relación con su responsabilidad por el estado de la flota de transporte público y en múltiples ocasiones ha denunciado las deficiencias técnicas y de personal del Departamento de Revisión Técnica del MOPT. Como respuesta, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes anunció en octubre de 1997 que realizaría una revisión general de la flota destinada a transporte público, para lo cual contrató un equipo especial, cuyos resultados serían enviados a la Defensoría. Debido a los retrasos sufridos - el MOPT anunció por los medios de comunicación que la revisión no pudo realizarse como se esperaba, pues la maquinaria sufrió desperfectos que impidieron cumplir con el objetivo- la Defensoría manifestó su oposición a cualquier solicitud de aumento que se planteara en el futuro cercano para las tarifas de buses, mientras el programa de revisión anunciado no fuera una realidad y se obtuvieran resultados evidentemente satisfactorios para los habitantes.

Se insiste en la necesidad de que las comunidades se organicen para velar por la calidad del servicio que reciben y denuncien ante las instancias correspondientes las irregularidades que detecten. Muchas comunidades del país han comprendido este mensaje. Con beneplácito, la Defensoría de los Habitantes ha asistido a la firma de convenios, que tienen como objetivo la búsqueda de soluciones inmediatas a los problemas de la calidad del servicio. Ejemplos de estos convenios son los suscritos entre la Asociación de Desarrollo Integral de La Peregrina de La Uruca y la Asociación de Vecinos de Finca La Caja (conocida como La Carpio) con la empresa de transportes INA-La Uruca, así como el suscrito entre la Asociación de Hatillo y Metrocoop. R.L.

La organización de las comunidades en procura de un mejor servicio de transporte se pone de manifiesto en las múltiples quejas interpuestas ante la Defensoría. De estas gestiones, es imprescindible hacer mención a una denuncia interpuesta por varias asociaciones de desarrollo con respecto a que la Comisión Técnica de Transportes del MOPT, le asignó un nuevo modelo por motivo de refacción, pero en realidad ninguna de las unidades había sido refaccionada.

La Defensoría investigó el procedimiento realizado por las diferentes dependencias del MOPT para asignar un nuevo modelo a las seis unidades objeto de la denuncia. La investigación incluyó la realización de una inspección de las unidades, diligencia en la que participaron funcionarios del MOPT, incluyendo un mecánico que revisaría el estado de las unidades y funcionarios de la Defensoría. El mecánico concluyó que ninguna de las unidades había sido refaccionada y su criterio, expresado el día de la inspección de campo y en el dictamen presentado a la Dirección General de Transporte Público, puso en entredicho la calificación hecha por el Departamento de Revisión Técnica del MOPT y la declaración jurada en la que el empresario hizo constar las reparaciones que supuestamente le había

realizado a los autobuses. Con ello, se puso en clara evidencia las deficiencias que la Defensoría había señalado en relación con el funcionamiento de dicho Departamento y remitió al Ministerio Público la relación de hechos para que se determine la existencia de eventuales responsabilidades penales de funcionarios públicos y del empresario.

Por eso, la Defensoría recomendó al Ministro de Obras Públicas y Transportes intervenir el Departamento de Revisión Técnica, ordenar la suspensión inmediata de todos sus funcionarios y nombrar en su lugar a personas que evaluaran las deficiencias del servicio y que garantizaran su prestación efectiva.

Además, se recomendó nombrar un órgano de procedimiento que investigara los hechos denunciados y determinara las responsabilidades correspondientes, reformar el Reglamento para el Refaccionamiento de Vehículos de Transporte Colectivo, a fin de que para reconocer una inversión que permita asignar un mejor modelo a los buses, sea indispensable la presentación de facturas, de manera que no se acepte, como era usual, la declaración jurada del interesado como elemento absolutamente válido para aprobar la petición. Igualmente se solicitó iniciar un procedimiento para declarar la nulidad absoluta de los acuerdos que reconocieron las refacciones que, a criterio del mecánico del MOPT, nunca se realizaron.

El Ministro de Obras Públicas y Transportes de la anterior Administración, presentó a la Defensoría un informe de cumplimiento parcial de las recomendaciones indicadas. Los actuales jerarcas también han manifestado la aplicación de medidas necesarias :para evitar que se presenten las irregularidades que en el pasado se daban:

Por otra parte, ante denuncias sobre los seguros que deben contratar los empresarios, se ha concluido que muchas unidades no circulan ni siquiera con el Seguro "Obligatorio". Ante indagatoria hecha por la Defensoría ante el INS es sorprendente enterarse de que más del 30% de los autobuses inscritos en el país, circulan sin el requerido marchamo, ante lo cual la Defensoría cuestiona a las autoridades de tránsito si han efectuado operativos específicos que eviten esa alta evasión tributaria, que perjudica directamente a los usuarios del transporte colectivo, sea éste de carácter público o privado.

La Defensoría también ha abogado por el respeto a la jornada laboral de los choferes del transporte público y ha instado a los entes competentes a vigilar celosamente porque los empresarios no violenten el derecho de los choferes a trabajar la misma jornada laboral que tiene el resto de los trabajadores. La Defensoría ha manifestado ante la ARESEP y el MOPT la necesidad de que se ejerzan los controles necesarios para garantizar ese derecho.

En general, no sólo en materia del transporte remunerado de personas sino en todos los servicios públicos, la Defensoría enfoca su participación en el análisis de la calidad de los servicios públicos que deben recibir los habitantes del país, por ello continuamente insta a la ARESEP a promover procesos de definición en esta materia y en la debida divulgación de los derechos de los usuarios.

F. EL RECURSO HIDRICO: UNA VISION INTEGRAL

1. Planteamiento y justificación del tema

Resulta indiscutible la importancia que reviste para el ser humano la protección del agua, elemento vital para su supervivencia y la conservación de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado

El legislador, consciente de la necesidad de conservar este valioso recurso, ha promulgado un marco regulatorio tal, que establece una **protección especial** para el recurso hídrico y la obligación de los funcionarios públicos de velar porque así ocurra ²³.

La degradación de los ríos, quebradas, humedales y nacientes, es una situación cotidiana y en muchos casos, se hace al amparo de actos administrativos que autorizan actividades incompatibles con la protección de esos recursos y se agrava por la desatención al deber de vigilancia.

La escasez, que en muchas ocasiones se argumenta para para no prestar el servicio o para prestarlo en forma discontinua, así como la falta de potabilidad de dicho recurso, tiene relación directa con la deforestación que sufren las cuencas y las zonas aledañas a las nacientes, así como la construcción de pozos cercanos a ellas. depende de la adecuada protección de los recursos forestales el que el servicio de agua se ajuste a requisitos de calidad, cantidad y continuidad en su prestación.

Además de un deterioro importante de la calidad de las aguas superficiales -por descarga de aguas residuales y subterráneas - por uso de tanque sépticos y tuberías dañadas que favorecen la lixiviación- hay un riesgo de disminución en la cantidad de agua subterránea. Esto es preocupante si se considera que el agua para consumo humano en Costa Rica proviene de esas fuentes, principalmente la subterránea.²⁴

La Defensoría de los Habitantes ante este panorama y consciente del crecimiento en la demanda del servicio de agua, tanto del sector industrial como del habitacional y habiendo incorporado el concepto de cauce ecológico que debe respetarse por principio en todo cuerpo de agua,-en virtud del servicio ambiental que presta- ha insistido ante la Administración para que asuma un **compromiso efectivo** con la protección de este recurso y sujete la autorización de actividades contaminantes al cumplimiento de una serie de acciones preventivas, de planificación y priorización del recurso que garanticen la sostenibilidad de su uso.

Resulta imperativo que se asuman las medidas preventivas y las valoraciones previas como la aplicación de estudios de impacto ambiental y el monitoreo de sitio. La Defensoría ha solicitado retiradamente la aplicación administrativa de los principios de responsabilidad por daño al medio ambiente, abuso del derecho y ejercicio antisocial del derecho así como la incorporación en las resoluciones administrativas la obligación del cese de la acción contaminante.

²³ Es así como el 27 de agosto de 1942 se sanciona la Ley de Aguas y se crea el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el 13 de abril de 1961, se promulga la Ley General de Salud el 30 de octubre de 1973, se emite la Ley de Conservación de la Vida Silvestre de 19 de octubre de 1992 y recientemente se encuentra vigente la Ley Orgánica del Ambiente, el 14 de noviembre de 1995.

²⁴ Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible : un análisis amplio y objetivo de la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales- 1ed-San José , CR: Proyecto Estado de la Nación 1997.pags 140 - 141

Por otra parte Naciones Unidas ha evidenciado la problemática de la contaminación del agua y su afectación directa sobre la salud, aseverando que:

*"Las enfermedades transmitidas a través del agua contribuyen a causar más de cuatro millones de muertes infantiles cada año en el mundo entero. El acceso a fuentes de suministro de agua es un derecho humano del cual se ven privados centenares de millones de habitantes"*²⁵

El impacto en la salud y en el entorno esencial para la vida humana, hace que la protección del recurso hídrico se torne una prioridad internacional, prioridad que no puede omitirse en la agenda nacional. Tenemos hoy día un compromiso con la supervivencia de los futuros habitantes.

2. Necesidad de protección de cuencas y microcuencas

La contaminación de las áreas de recarga y tomas surtidoras de agua para consumo humano por la construcción de obras urbanísticas o la autorización de actividades que generan desechos que infiltran el suelo, afectando la composición del líquido, así como el irrespeto de la zona de protección, están llevando a un acelerado deterioro de las fuentes de agua con la consecuente afectación en la calidad y continuidad del suministro a la población.

La Defensoría de los Habitantes en atención a este gravísimo problema, ha recomendado insistentemente la adopción de planes reguladores de uso del suelo que incluyan categorías de protección, así como la determinación de la extensión de áreas de recarga acuífera, de manantiales y de las tomas surtidoras de agua para consumo humano y su inclusión en mapas locales y en el nacional.

Hacer efectiva la protección que disponen las leyes, ha sido el reto asumido por la Defensoría en este periodo, insistiendo en la administración responsable de estas áreas por parte de los gobiernos locales y demás entes competentes.

Debe garantizarse además, la protección de las zonas de impacto en las cuencas y microcuencas, en cuyo caso se torna necesario una identificación física de la zona que las integra. La Defensoría ha conocido casos en los cuales las propias municipalidades -llamadas por disposición de la Ley Orgánica del Ambiente a proteger este tipo de áreas- permiten su afectación y en sus colindancias, lo que trae consigo un deterioro de la calidad y la cantidad de agua generada, lo cual finalmente, incide en las condiciones del suministro.

Un efecto positivo que traería la identificación y delimitación de las zonas de recarga es la reivindicación de la **zona pública** de los 200 metros²⁶ de protección, lo cual facilitaría la reforestación de las áreas actualmente afectadas. Las instituciones competentes para llevar a cabo esta tarea son el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio del Ambiente y Energía y los Gobiernos Locales. Esta situación ha alcanzado índices realmente preocupantes, especialmente en los dos últimos años.²⁷

²⁵ "Agua y Saneamiento: Como alcanzar las metas mundiales", Publicación del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 1997

²⁶Ver al efecto el artículo 31, inciso a) de la Ley de Aguas.

²⁷Expedientes y casos de atención: Estudio de cuenca del Acueducto de la Unión de Tres Ríos. **Expediente N°1930-23-97.**

Contaminación por agroquímicos del Acueducto de Alajuela, fuente "La Chayotera" ubicada en Poás de Alajuela. **Expediente N° 2299-23-97.**

3. Delimitación de áreas de recarga acuífera utilizados para consumo humano

Uno de los factores que ha incidido en forma altamente negativa en la protección del recurso hídrico es la falta de delimitación de las zonas de recarga acuífera utilizadas para consumo humano.

El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados sostuvo en su oportunidad que, en los casos en que no administra los acueductos no le es dable realizar los estudios técnicos para determinar las zonas de protección que establece el artículo 33 de la Ley Forestal. Según dicho Instituto, el artículo 2 del Reglamento a la Ley Forestal señala que dicha obligación corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía.

Producto de la discrepancia de criterio entre el Instituto de Acueductos y Alcantarillados y la Defensoría respecto de la competencia en lo que a la determinación de las áreas de recarga acuífera se refiere, se emitió un dictamen de la Procuraduría General de la República aclarando tal situación.:

"La facultad de determinar cuáles son estas áreas comprendidas también las descritas en los artículos 7, inciso c), de la Ley de Tierras y Colonización y 31 de la Ley de Aguas, recae sobre el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, al señalar el artículo 1 inciso h), de su Ley Constitutiva, N° 2726 del 14 de abril de 1961, que le corresponde 'hacer cumplir la Ley General de Agua Potable, para cuyo efecto el Instituto se considerará como el organismo sustituto de los Ministerios y Municipalidades indicadas en dicha ley' en este caso, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes". 28

Además, el artículo 2 del Reglamento a la Ley Forestal, establece que el Ministerio del Ambiente debe proceder a delimitar dichas zonas, previa consulta que para tal efecto debe evacuar el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, de tal forma que determinar la existencia de dichas áreas de protección se mantiene en cabeza de ese Instituto, correspondiéndole al Ministerio del Ambiente y Energía, considerar la necesidad de la declaratoria y delimitación material del área.

4. Competencia de Acueductos y Alcantarillados en materia de conservación de las cuencas hidrográficas

Es criterio de la Defensoría, que la competencia en materia de **conservación y protección de las cuencas hidrográficas** se presenta compartida entre diversas instancias según el objeto de regulación de cada uno de sus componentes. Así por ejemplo, el Ministerio del Ambiente y Energía debe velar por el manejo y conservación de los recursos forestales, vida silvestre, suelo y del recurso hídrico en cuanto al otorgamiento de permisos o concesiones de aprovechamiento. Por su parte, el

Delimitación del área de protección de la naciente del manantial que conforma la quebrada Guacamaya en la propiedad que administra el Banco Popular, en Concepción de Alajuelita. **Expediente N° 2095-23-97.**

Acueducto de Laguna de Alfaro Ruiz. Determinación del área de recarga acuífera de las tres nacientes que se ubican en las cercanías de terrenos del Instituto de Desarrollo Agrario, delimitar extensión de área de recarga y de la zona pública, se recomendó establecer la prohibición de corta de árboles y proceder a recuperar la zona. Al Instituto de Desarrollo Agrario se recomendó no adjudicar parcelas en la zona de recarga y de ser necesario reubicar agricultores poseedores de parcelas en esa zona, impulsar uso de agricultura orgánica o alternativa para la reducción de agroquímicos, prohibir uso de agroquímicos de mayor toxicidad. **Expediente N° 658-23-96.**

Reivindicación de los 200 metros de las tomas surtidoras, medidas de mitigación de impacto de remociones de tierra en predio vecino que afectó el Acueducto de Coronado administrado por ICAA. **Expediente N° 2129-23-97.**

28 OJ-033-95 del 20 de setiembre de 1995.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados debe coadyuvar y coordinar con los organismos e instancias, también competentes en esta materia, en las labores de control y fiscalización de las actividades que en esas zonas geográficas pretendan llevarse a cabo.

En este sentido el artículo 2 de la Ley N° 2726 del 12 de junio de 1976, corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados *"promover la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como el control de la contaminación de las aguas."*

Cabe destacar que el Instituto cuenta con un Departamento de Cuencas Hidrográficas que ha venido implementando programas de educación y recuperación ambiental en varias zonas del país, es por ello y en atención a la literalidad de la Ley de creación de dicho instituto, que NO puede interpretarse que ésta función se limita a las cuencas hidrográficas en las cuales se ubican los acueductos bajo administración del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados; esta tesis, expuesta por el ICAA, contraviene el concepto mismo de cuenca en cuanto **unidad territorial** de superficie variable caracterizada por procesos biológicos, económicos y sociales.

5. Función asesora y consultiva a las Municipalidades y otras instancias de administración del recurso hídrico, donación de recursos y prestación del servicio público.

Ante la negativa del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados de asumir la competencia de asesorar técnicamente a los administradores de los acueductos rurales, la Defensoría ha insistido en la competencia que corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados de *"dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la República de un servicio de agua potable y determinar la prioridad, conveniencia y viabilidad de los diferentes proyectos que se propongan para construir, reformar, ampliar, modificar obras de acueductos y alcantarillados; los cuales no se podrán ejecutar sin su aprobación."*

La Defensoría considera que la función consultiva y de asesoramiento a las municipalidades en materia de acueductos para abastecimiento de poblaciones, es parte esencial y principal del servicio público que dicho Instituto debe ejercer en el cumplimiento de sus fines, por lo que no puede calificarse propiamente de una donación de recursos -como mal lo ha indicado el ICAA-, sino el ejercicio de una competencia expresamente asignada, en los términos en que lo dispone el artículo 17 de su Ley Constitutiva y 71 de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Sobre el particular la Defensoría ha señalado que:

"El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados continúa siendo una institución autónoma del Estado, la autorización para la venta de servicios que señala el artículo 71 de la Ley de la Autoridad reguladora de los Servicios Públicos, no cambia la naturaleza pública propia de esa entidad, ni conlleva a una privatización de la misma, estando en todo caso obligado a ejercer una función asesora y consultiva a las Municipalidades en la materia."

La disposición de comentario faculta a las instituciones públicas que brindan servicio para vender directamente a otras empresas o instituciones públicas y privadas nacionales o extranjeras, servicios de asesoramiento, consultoría o capacitación, o cualquier otra actividad afín a sus competencias, en el tanto estos servicios no deban ser prestados en razón de norma expresa que así lo establezca, tal es el caso de la función asesora propia del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados."

Por su parte la Procuraduría General de la República mediante oficio N° C-019-98 del 6 de febrero de 1998, se pronunció en el siguiente sentido:

"El hecho de que la función rectora sobre el recurso hídrico lo ostente el Ministerio del Ambiente y Energía no implica; sin embargo, que se haya eliminado toda obligación del A y A sobre este tema. No se constata en este aparte que se haya vaciado totalmente el contenido normativo de las potestades del A y A. Sucede que competencias igualmente relacionadas con este recurso natural han sido conferidas a otros órganos...se concluye que la mejor forma de garantizar el recurso natural "agua" es coordinando la actividad que sobre él ostenta tanto el A y A como otros repartos de la Administración. Por ende, se estima que las competencias - obligaciones- contenidas en los incisos c) y d) del artículo 2 y 22 de la Ley orgánica del A y A se mantienen vigentes, debiendo armonizarse con las prescripciones que al efecto fije el MINAE.(...) En igual línea de razonamiento es aplicable a los dispuesto en los artículos 33 de la Ley Forestal y 2 de su Reglamento en cuanto a las obligaciones que ostenta A y A con respecto a las áreas de recarga acuífera. En este sentido, ya en la Opinión Jurídica OJ-033-95 de 20 de setiembre de 1995 se destacaba el papel preponderante que asume A y A en la determinación de éstas áreas... No existiendo razón para variar las consideraciones vertidas en la precitada Opinión Jurídica, se concluye que la intervención del Instituto en el establecimiento de las áreas de recarga acuífera no es una competencia que haya sido trasladada exclusivamente al MINAE, en donde la coordinación y ejecución de tareas atendiendo a la especialidad y recursos con que cuentan cada uno de ellos se torna indispensable para la consecución del fin público que subyace en las normas"

Por otra parte, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados conserva una competencia rectora en la materia relacionada con el suministro de agua potable y evacuación de aguas negras y residuos líquidos industriales, así como de las pluviales en zonas urbanas. Ello conlleva, además, a realizar consulta al Instituto sobre aspectos técnicos relacionados con la aprobación de proyectos y obras de acueductos, así como la prestación del servicio.

La función asesora y de control en materia de potabilidad del agua a nivel nacional se confirma con la existencia dentro del Instituto, del Departamento de Proceso de Calidad y Control de Agua Potable, al cual se le otorga el carácter de Laboratorio Nacional de Aguas, mediante Decreto Ejecutivo N° 26066-S del 9 de junio de 1997.

También, la Defensoría se ha pronunciado respecto de la aparente duplicidad de competencias entre dicho instituto, el MINAE y la ARESEP. Es criterio de la Defensoría que al trasladarse el Departamento de Aguas del antiguo Servicio Nacional de Electricidad al MINAE, lo hace con las mismas atribuciones y competencias previamente otorgadas y en tal sentido, las autorizaciones para prestar el servicio público, deberán ser otorgadas por el Ministerio del Ambiente y Energía a través de dicho Departamento, en los términos en que lo dispone el artículo 5 de la Ley N° 7593.

Cada organismo operador y administrador de un acueducto, ya sea el propio Instituto o un gobierno local, debe velar por el cumplimiento de los principios que orientan la prestación del servicio público para asegurar la calidad y disponibilidad del recurso hídrico, en los términos de continuidad y eficiencia establecidos.

En lo relativo al control de potabilidad del agua, el Reglamento para la Calidad del Agua Potable -Decreto Ejecutivo N° 25991-S de 14 de abril de 1997- confirma las funciones compartidas que deben ejercer las distintas instancias cuya competencia se encuentran definidas en diversos cuerpos normativos. Sobre el particular el Decreto de referencia establece que "el Laboratorio Central

del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ha demostrado la idoneidad técnica y la capacidad para realizar un adecuado control de calidad de las aguas potables, aguas negras y residuos líquidos industriales, en todo el territorio nacional".

Finalmente resulta imprescindible indicar que la Defensoría ha emitido varios informes finales en los que se analiza la inadecuada administración del servicio de agua potable por parte de entes municipales. A saber: Expediente N° 675-24-96 sobre inadecuada administración del servicio en el cantón de Barva de Heredia por parte de la Municipalidad del lugar. 29

En la administración del servicio de agua para consumo humano las municipalidades han incumplido con las normas relativas a la salud, la protección de recursos forestales e hídricos, con las de su propia competencia y de su función pública. Tales son : Ley General de Salud, Ley de Aguas, Ley Orgánica del Ambiente y de Conservación de Vida Silvestre, Código Municipal y Ley General de Administración Pública.

6. Administración del servicio de agua por parte de Comités o Asociaciones Administradoras

El Programa de construcción de acueductos rurales que funciona desde 1975 tuvo como propósito solucionar la carencia de agua en esa zona; pero en el período 1994-1998, la institución determinó que el propósito no debía ser sólo construir sistemas para solucionar el problema de falta de agua potable "sino que a estos debía de garantizárseles la sostenibilidad de las obras, tanto en la parte administrativa como en la operativa". 30 Y con este fin dotó de personería jurídica a los acueductos rurales lo cual conllevó a la transformación de los Comités Administradores en Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales. Se promulgó para esos efectos, el Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados - publicado en Gaceta N°28 del lunes 10 de febrero de 1998- instrumento jurídico que les da sustento.

Se ha implementado una política de instalación de medidores en el área rural, se han instalado equipos de desinfección, se ha establecido un sistema contable para todas las asociaciones y la contratación de un administrador para cada sistema, así como la elaboración de un modelo tarifario el que se ha sometido a aprobación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, se han implementado talleres de capacitación a los miembros de Comités o Asociaciones y en varias comunidades se mejoró el abastecimiento de agua potable no sólo con nuevos acueductos sino también a través de ampliaciones u obras menores. Valga indicar que es notoria la cantidad de obras construidas en zonas rurales.

No obstante los anteriores avances, puede decirse que hasta el día de hoy el Programa de Acueductos Rurales, presta mayor atención a la construcción de sistemas que al ejercicio de controles que garanticen lo que la Institución ha llamado la sostenibilidad de las obras, tanto en la parte administrativa como en la operativa.

Coherente con esto se han reiterado en la Defensoría quejas que apuntan fallas no sólo en la administración del servicio, sino también en la constitución del ente y en los procesos de construcción y / o ampliación de los acueductos.

29 Otros de los expedientes analizados fueron los N° 2194-24- y N° 2664-24-97 correspondientes respectivamente al servicio en los cantones de Belén y de Escazú.

30 (2) AyA una Institución renovada. Informe a los ciudadanos. Mayo de 1994- abril de 1998. pag. 38

Los problemas de índole constitutiva de las Asociaciones Administradoras presentados ante la Defensoría apuntan al incumplimiento con disposiciones legales y administrativas al momento de su conformación y los de carácter administrativo a concesiones y denegaciones del servicio sin criterios, a suspensiones del servicio que no se ajustan a los procedimientos establecidos y que irrespetan acuerdos de pago, a cobros que no se ajustan a las tarifas acordadas por el ente administrador, a la aplicación de tarifas diferenciadas entre usuarios de una misma categoría, al pago en especie, a la ausencia de planes de trabajo o existencia de ellos sin objetivos claros, a la carencia de asesoría técnica administrativa y en caso de existir no es constante, a personas que no cuentan con el nivel técnico para desempeñar sus funciones y que desempeñan funciones que no se ajustan a las establecidas por el Reglamento, a la no realización de actividades para recaudar aportes de los vecinos para el mejoramiento del sistema, a la instalación.

Los problemas relacionados con la administración de acueductos rurales que ha atendido la Defensoría, giran alrededor de concesión y denegaciones del servicio sin sustento técnico, suspensiones del servicio e irrespeto de acuerdos de pago, cobros de montos diferentes a las tarifas acordadas por el ente administrador, la aplicación de tarifas diferenciadas entre usuarios de una misma categoría, recibo de pago en especie, la ausencia de planes de trabajo, la carencia de asesoría técnica administrativa, la ausencia de recaudación de aportes de los vecinos para el mejoramiento del sistema, la instalación discriminada de medidores, ausencia de fuentes públicas en caso de desconexión del servicio, ausencia de estudios técnicos sobre el estado del acueducto, incumplimiento de acuerdos, actitudes de irrespeto a los usuarios por parte de los miembros que conforman el ente administrador, la ausencia de información clara y oportuna de las decisiones que afectan a los usuarios.

La capacitación y asesoría técnica que brinde el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a los Comités Administradores de Acueductos Rurales y Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados, se torna vital en el tanto este tipo de organizaciones administra un porcentaje importante de servicios en todo el país.

Por otra parte, la Defensoría considera que deben fortalecerse los mecanismos de participación de la sociedad, en su doble condición de usuario y depositario del recurso y determinado por la crisis del recurso hídrico además del energético.

El crecimiento de la población y de la demanda de servicios con calidad, se convierte en una premisa e impone valores urbanos³¹ de universalización de servicios que marca el proceso de planificación de uso de los recursos y de crecimiento de las áreas urbanas. El consumo por habitante crece, mientras que los servicios municipales o de administración local se deterioran consistentemente en cuanto a captación, potabilización y distribución domiciliaria.

El país está frente a un serio problema en materia de servicio de alcantarillado sanitario. Nuestra afirmación está basada en lo siguiente:

a.- De acuerdo con datos de la Oficina de Planificación del ICAA la cobertura de los servicios de alcantarillado sanitario era mucho menor a la de acueductos, esto se mantenía constante en los cuatro entes administradores del servicio en el país.

b.- En el caso del ICAA entre los años 90 y 91 la cobertura de ese servicio no sobrepasó el 1%, mientras que el de agua potable sobrepasó el 6%-

³¹Así definidos por Delgado Piqueras, Luis, en "Derecho de aguas y Medio Ambiente, Ed. Tecnos, Madrid, 1992.

c.- El ICAA reconoció en el Informe a los Ciudadanos de la Administración recién pasada que se le hizo imposible aumentar la cobertura de alcantarillado sanitario 32. Con lo cual se constata que no cumplió con su objetivo de procurar el crecimiento paralelo de los sistemas de acueducto y alcantarillado y de procurar que uno no exista sin el otro. De manera que los datos sobre la cobertura del alcantarillado sanitario suministrados en los dos puntos anteriores mantienen vigencia.

d.- Se ha conocido de casos de proyectos urbanísticos y lotificaciones en los que las plantas de tratamiento de aguas negras han colapsado por falta de mantenimiento y de la política del ICAA de no recibir plantas de tratamiento de dichas aguas para su administración no sólo por su no obligatoriedad jurídica, sino por los altos costos que ello conlleva. Asimismo, se ha conocido de la inutilización de redes sanitarias por falta de colectores, del deterioro de las redes y de su inexistencia y del desuso de tanques sépticos.

e.- Las municipalidades por su parte no ejercen controles sobre la construcción y uso de obras de disposición sanitaria de las aguas.

f.- El Ministerio de Salud tampoco ejerce control sobre la disposición sanitaria de las aguas.

Siendo la materia de alcantarillado sanitario de tanta importancia en relación con el derecho a la salud y a un ambiente sano, la eliminación sanitaria de las aguas negras de especial interés.

En esta labor, los vecinos deben asumir un papel protagónico, desplegando las acciones necesarias para evitar contaminación por disposición inadecuada de aguas negras. La Defensoría considera necesario que el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados dirija sus esfuerzos a suplir la carencia de alcantarillado sanitario, de manera que el desarrollo de proyectos responda a las necesidades de crecimiento de la población.

La Defensoría, en el seguimiento de estos casos, ha cumplido un importante papel de mediación y ha inducido la comunicación entre las partes, gracias a lo cual se ha llegado a acuerdos para la solución de problemas sanitarios y la cobertura de costos específicos por parte de los usuarios del servicio.

7. Alcantarillado Pluvial

La Defensoría ha señalado la responsabilidad en que incurren las municipalidades como administradoras de este servicio, por la ausencia de sistemas de alcantarillado pluvial, lo incompleto de algunos y el inadecuado funcionamiento de otros, así como el incumplimiento de velar porque los poseedores de terrenos reciban dentro de sus predios las aguas de los caminos cuando así lo determina el desnivel, causando daños en viviendas, carreteras, afectación de recursos forestales y contaminación de nacientes.³³

Se ha evidenciado la carencia de criterios técnicos aplicados en las obras que construyen las propias municipalidades y la falta de vigilancia respecto de las obras de desvío de aguas pluviales que realizan los propietarios de terrenos.

Otro de los elementos que afecta la eficiencia de los sistemas pluviales, es la inadecuada descarga de grandes cantidades de basura en las cunetas y alcantarillas, acción que evidencia un

32 AyA Una Institución Renovada. Informe a los Ciudadanos, Mayo 1994, abril 1998, pag 44

33 La Defensoría emitió el informe final en los expediente N° 2461-24-97, 2249-24-97, en los que se analizan los problemas de contaminación e inundaciones. Además existe una cantidad importante de casos en trámite.

problema de valores y cultura popular. De aquí que se considere pertinente que las municipalidades, con apoyo de la Defensoría y de otros entes como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, desarrollen actividades de educación ambiental y de saneamiento. Paralelo a estas acciones, los gobiernos locales deberán proceder a realizar la recolección de desechos domésticos oportuna y consistentemente, respetando los horarios establecidos al efecto.

8. Reflexiones Finales

La Defensoría de los Habitantes ha conocido de manera recurrente, las quejas y denuncias interpuestas por vecinos en relación con la deficiencia en la prestación del servicio de agua potable, ya sea por calidad o ausencia de dicho servicio, inadecuada administración de los acueductos rurales y del funcionamiento de los sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial.

La importancia de esas quejas y la urgencia con que deben atenderse, radica en que tienen que ver con la calidad de vida de los habitantes, en el tanto el agua es un elemento esencial de la vida, que compromete su sobrevivencia y su carencia, implica una violación de derechos fundamentales para acceder y disfrutar de la salud y la vida y preservar la integridad física.

La Defensoría considera que el enfoque sobre el agua potable debe darse desde una doble perspectiva, cualitativa y cuantitativa, que marque las acciones y planificación de acceso de este valioso recurso. Al margen del uso ecológico que se le reconoce al agua y su aporte en los servicios ambientales que brinda el bosque, es indudable que el principal uso de este recurso hídrico lo constituye el consumo humano.

Es por ello que la doctrina ha preferenciado los llamados **usos comunes** del agua, sobre los **usos privados** de ésta, incluyendo en los primeros, el consumo humano, el uso para cocinar y lavar, así como el de abrevadero, mientras en la segunda categoría se incluyeron tradicionalmente el uso agrícola, el industrial y el eléctrico o energético y el de navegación. Bajo esta categoría se excluían los servicios ambientales, pero integrando éstos en el primer grupo, se prescinde de la citada omisión. Valga citar que en el área de generación de energía se utiliza el 8.7% del agua y este rubro aparece como el de mayor consumo.³⁴

En el análisis de los casos y denuncias sobre la prestación del servicio de agua potable, la Defensoría de los Habitantes ha analizado la situación y concluye que el deterioro en la prestación del servicio nace de la falta de planificación y protección del recurso y ha identificado, entre otras, las siguientes causas directas del problema: la deforestación de las cuencas hidrográficas, que se manifiesta en una significativa erosión del suelo, escasez y no potabilidad del recurso hídrico; la ausencia de procesos de tratamiento del agua, la falta de mejoras y ampliaciones al sistema de captación, tanques de almacenamiento y tuberías; el uso inadecuado del recurso hídrico y la carencia de recursos financieros para desarrollar y dar mantenimiento a las obras.

La escasez del recurso que en muchas ocasiones se argumenta para no prestar el servicio o para prestarlo irregularmente, así como la falta de potabilidad del recurso, son indicadores de una inadecuada administración del sistema por parte del ente responsable de ella, pero más aún se constituyen en efecto directo del deterioro de las zonas altas donde se genera y de donde se toma el recurso hídrico.

Esta aseveración permite concluir, que el ciclo del agua marca de manera particular la vida sobre el planeta, de manera tal que en la medida en que no se proteja la fuente, habrá carestía en la calidad y en la cantidad; asimismo, la contaminación de los ríos y quebradas, nacientes y humedales

³⁴Referencia Estado de la Nación 1997. Proyecto Defensoría de los Habitantes/PNUD/CONARE

por descargas de aguas negras, aguas residuales de procesos industriales y erosión, se revertirá en una imposibilidad de uso del recurso, comprometiendo la sobrevivencia misma.

RECOMENDACIONES:

- A las Municipalidades y al ICAA, incorporar las zonas de recarga, cuencas y microcuencas en los mapas oficiales y planes de manejo de los gobiernos locales.
- A las municipalidades y al ICAA, proceder al amojonamiento de las tomas de agua y construcción de obras de protección que no impliquen un gran impacto del recurso forestal de la zona.
- A las Municipalidades se les recomienda con fundamento en el interés público por proteger y mantener el sistema hidrológico, aplicar el **régimen especial de protección** que se impone a los propietarios y hacer efectivas las limitaciones de uso y construcción individuales o de complejos habitacionales que corresponden, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Forestal.
- Los gobiernos locales deberán constituirse en garantes del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 31 de la Ley de Aguas, que declara como reserva de dominio a favor del Estado, las zonas aledañas a los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable, con un radio de 200 metros.
- Al Instituto de Acueductos y Alcantarillados, programar y dar contenido presupuestario al rubro de inversión en infraestructura para colectores y plantas de tratamiento de aguas negras.
- Al Instituto de Acueductos y Alcantarillados no proceder al cobro del servicio de alcantarillado sanitario cuando no está prestando el servicio.
- Aumentar esfuerzos de capacitación a miembros de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y a usuarios de servicios.
- Modificar el Reglamento de las Asociaciones administradoras de Acueductos y Alcantarillados estableciendo claramente los fines, deberes y atribuciones de las asociaciones u otro tipo de organizaciones comunales y, los derechos y obligaciones del ICAA en la etapa de construcción de un acueducto, o cuando se realicen las mejoras y ampliaciones, haciendo énfasis en el estricto control que debe llevarse de los recursos invertidos.
- A los gobiernos locales con apoyo de la Defensoría y de otros entes como el ICAA desarrollar actividades dirigidas a divulgar el efecto de descargar basura en los sistemas pluviales.
- Al Ministerio de Salud, al Instituto de Acueductos y Alcantarillados y a los gobiernos locales garantizar el cumplimiento de las disposiciones que prohíben descargar aguas pluviales en sistemas de alcantarillado sanitario y viceversa.
- Al MAG y al SENARA se les recomienda aplicar en breve la promoción de investigaciones agrológicas, hidrológicas e hidrogeológicas que dispone el artículo 21 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.

G. PERSONAS ADULTAS MAYORES: COMPROMISOS DE LAS NUEVAS GENERACIONES

1. Introducción

Los cambios demográficos producidos en Costa Rica, en razón de la disminución de la tasa de mortalidad infantil y el aumento de la esperanza de vida, la cual es 75.6 en promedio (73.2 los hombres y 78.0 las mujeres) obliga a reflexionar acerca del fenómeno de envejecimiento, tanto a nivel individual como poblacional, dado que el número de personas mayores de sesenta años aumenta y la estructura poblacional varía.

De ahí que la Defensoría de los Habitantes ha decidido abordar el tema de los adultos mayores en forma prioritaria, de manera que pueda coadyuvar en el cumplimiento de la obligación del Estado costarricense de tomar acciones y definir políticas mediante las cuales se satisfagan las necesidades y se protejan en forma especial los derechos de los adultos mayores.

Debe tenerse en cuenta que en Costa Rica, los adultos mayores como grupo poblacional se estiman en 287.089 personas, representando un 8.95% de la población total y se proyecta que para el año 2000 tal porcentaje ascienda a 9.7%.

Dentro de la población costarricense de jefas y jefes de hogar, un 21.7% (60.458) corresponde a este grupo etario. De este grupo, más de la mitad se encuentra en el rango de 60 a 69 años. Además 68.8% son hombres y 31.2% mujeres. Otro dato importante de destacar es el porcentaje de jefes de hogar casados o en unión libre que corresponden a un 80%, mientras que la situación de las mujeres es radicalmente diferente: sólo 3.7% de las mujeres son casadas o se encuentran en unión libre, un 95.7% estaban divorciadas o separadas, o eran viudas o solteras.

Del total de adultos mayores en el país, según datos de 1996, 58.659 se encuentran realizando actividades remuneradas (el 5.12% del total de la población trabajadora del país), por lo tanto, el porcentaje de esta población que se encuentra inactiva es superior (un 79.5% del total de adultos mayores del país).

En relación con las prestaciones económicas, se reportan dentro del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, en el año 1997, 33.782 pensionados por vejez, correspondiente a un 34.27% de los beneficiarios de ese régimen, con un monto por pensión de ₡40.559. Para ese mismo año, en el Régimen No Contributivo se estima en 30.792 los beneficiarios por vejez, equivalente a un 44% del total de adscritos al régimen, cuyo monto de pensión corresponde a la suma de ₡ 7.500.

Se advierte fácilmente que sólo el 22.5% (64.574 adultos mayores) reciben algún tipo de pensión por parte de la C.C.S.S., la cual -en relación con el monto percibido- no alcanza para cubrir el costo de la canasta básica. Siendo el salario mínimo en 1997 de ₡45.240, los pensionados por el Régimen No Contributivo tan sólo pudieron satisfacer el 16.5% de la canasta básica. Lo anterior permite estimar que un buen porcentaje de adultos mayores en nuestro país carece de los medios suficientes para su subsistencia.

La trascendencia de los datos antes expuestos, dibujan la situación real de los adultos mayores en Costa Rica, la cual demuestra la debilidad de las políticas públicas en materia de envejecimiento. Precisamente la falta de indicadores específicos sobre los adultos mayores impide tener un panorama más delimitado sobre esta población, lo cual incide en la dificultad de definición de políticas públicas propias.

2. Estado de la situación

Durante el periodo que comprende este informe, se ha registrado un leve aumento de las quejas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes en relación con el número de quejas recibidas en períodos anteriores, que si bien no es muy significativo en términos cuantitativos, sí lo es en cuanto a su contenido.

Las disconformidades denunciadas por las personas interesadas versan, entre otros, sobre la calidad de los servicios prestados por los establecimientos de atención para adultos mayores en sus distintas modalidades, sean hogares de ancianos, centros diurnos y albergues -inscritos o no en el Departamento de Instituciones Públicas y de Bienestar Social del Instituto Mixto de Ayuda Social- así como la falta de servicios de salud adecuada a las necesidades de este segmento poblacional³⁵.

De igual forma, se ha hecho del conocimiento de la Defensoría reiteradas quejas por maltrato a adultos mayores, tanto en los distintos centros de atención como a nivel familiar, las cuales implican agresiones verbales, trato humillante, descuido en la alimentación y la salud.

Asimismo, se han conocido denuncias sobre el manejo de los recursos públicos a los que tienen acceso tanto establecimientos privados como aquellos que reciben un subsidio estatal. Se cuestiona el destino de los aportes que se reciben en dichos centros, teniendo en cuenta las reiteradas quejas por la deficiencia de los servicios que se brindan, al extremo que en algunas denuncias se solicita expresamente la realización de auditorías, con el fin de averiguar la inversión del subsidio otorgado.

a. Necesidad de fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud es al que por ley le corresponde definir la política nacional de salud, la normativa, la planificación y la coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a esta materia. Debe ejercer sus competencias de control técnico sobre todas las instituciones públicas y privadas que realicen acciones de salud en todas sus formas, entre las que se señalan los hogares de ancianos, de cuya regulación y supervisión es responsable ese Ministerio. Lo anterior ha motivado que la intervención de la Defensoría sea más firme respecto al control del ejercicio de competencias en la rectoría que debe ejercer el Ministerio de Salud en relación con la población de adultos mayores.

Esta rectoría se viene desarrollando de manera muy limitada, ya que sus acciones se han concretado a desarrollar el sistema de regulación y acreditación de los centros de atención a adultos mayores en el marco del Programa Nacional de Garantía de la Calidad de los Servicios de Salud.

Esto significa que el Ministerio de Salud no ha tenido presente que el dictado de las políticas sobre envejecimiento requiere del análisis crítico y profundo de los servicios sociales dispuestos para esta población, de manera que mejore la calidad de vida de los adultos mayores y así se evite o disminuya la necesidad de institucionalización de estas personas.

35 Categorías de Centros de Atención: Albergue: es el lugar donde el adulto mayor recibe alimentación, habitación y cuidado. Hogar de Ancianos: es un establecimiento destinado a servir de vivienda permanente y común a los adultos mayores, en el cual se brinda atención integral. Centro Diurno: es un establecimiento de atención diurna, dirigido a personas de 65 años y más, con un nivel físico funcional acorde con su edad. El horario es de 8 a.m. a 4 p.m. y se ofrece servicio de alimentación, actividades recreativas, ocupacionales y de estimulación mental.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes comparte las iniciativas de ley que contemplan la constitución de un ente rector conformado por representantes de distintos niveles interinstitucionales e intersectoriales relacionados con el tema y que además, garantice la participación de la población de adultos mayores. Se estima que sólo mediante una adecuada coordinación que unifique políticas, coordine acciones públicas y privadas, optimice y controle la asignación de recursos y de un enfoque integral a las políticas sociales en las que se considere la participación del anciano, de sus grupos primarios de atención y de todas las formas organizadas donde éste interactúa, podrá lograrse el cambio social que contribuya al mejoramiento de la actual situación de vulnerabilidad en que se encuentra este grupo poblacional.

b. Necesidad de prever el crecimiento en la demanda de servicios en población de la Tercera Edad

El mejoramiento en los indicadores de calidad de vida de la población costarricense, ha tenido como consecuencia un aumento en la esperanza de vida. Esta alentadora situación, debe llamar la atención de las autoridades de salud, ya que en la medida en que los habitantes prolonguen su expectativa de vida, los sistemas de salud deben responder a una planificación de servicios con la finalidad de atender adecuadamente a la demanda que esta prolongación de la vida traerá consigo: enfermedades crónicas, cáncer, discapacidades y tratamientos de apoyo.

La Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de que los servicios de salud respondan a la demanda de servicios. Lamentablemente, la planificación no es un instrumento que haya permeado las instancias administrativas de la CCSS y así se evidencia no sólo en la atención de población de adultos mayores, sino también en lo que corresponde a los neonatos.

En el caso de la población adulta mayor, las enfermedades crónicas tienen un reducido grado de curación, por lo que necesariamente deben tratarse y sobre todo prevenirse. No pueden dejarse de lado las enfermedades mentales y la atención que este tipo de población va a requerir de manera importante en este ámbito.

Debe además preverse en el campo de los servicios sociales, las condiciones necesarias para que se enfrenten estos procesos con dignidad y en estrecho apego a los derechos fundamentales de esta población.

Está claro que las medidas preventivas siempre serán más baratas que las de atención hospitalaria. Pese a ello, Costa Rica cuenta únicamente con un hospital geriátrico con cobertura nacional y un evidente problema de disponibilidad de camas, sin que tampoco existan hogares públicos que alberguen a esta población en aquellos casos que las circunstancias lo exijan.

Cabe anotar que los datos estadísticos arrojan un promedio muy elevado de población adulta mayor según días/estancia hospitalaria -alrededor de 55.5 días por año- a lo cual se suma la existencia de casos de abandono por parte de los familiares en los centros hospitalarios. Estos últimos se registran en 131 para el año 1997.

c. Falta de control adecuado de los establecimientos de atención para adultos mayores

Los establecimientos de atención para adultos mayores son entidades que prestan servicios de **bienestar social** a esta población. Actualmente se registran 116 instituciones de adultos mayores entre hogares, centros diurnos o albergues, los cuales deben cumplir con una serie de

requisitos, tanto para que se autorice su funcionamiento como para calificar como beneficiarios de ayuda estatal y adquirir la categoría de bienestar social.

El IMAS, por medio del Departamento de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social, debe asesorar, apoyar y orientar, así como coordinar, supervisar y fiscalizar económicamente a estos centros cuando sean sostenidos o subvencionados por el Estado, mediante fondos provenientes del FODESAF y de la Junta de Protección Social derivados de los premios de lotería prescritos.

A propósito del establecimiento del Programa Nacional de Garantía de la Calidad de los Servicios de Salud, el Ministerio de Salud constituyó la Comisión de Regulación, de naturaleza interdisciplinaria y multisectorial, con el objetivo de evaluar los sistemas de salud de los diferentes grupos etarios.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes asumió el seguimiento de la labor iniciada por la Dirección de Sistemas y Servicios de Salud de la Comisión de Regulación, la cual llevó a cabo la evaluación de 116 establecimientos de bienestar social de atención al adulto mayor, clasificados en centros diurnos, albergues y hogares, con el fin de tener un diagnóstico que sirviera de base para la elaboración de la normativa que debe regir estos centros, considerando las condiciones técnicas y operativas de la atención integral que se debe brindar a estas personas.

De dicho diagnóstico se extraen algunos datos importantes de destacar en relación con la población beneficiaria de las distintas categorías de centros de atención. La población que recibe este tipo de servicios es de 3228 adultos mayores (correspondiente al 1.12 % del total de la población de adultos mayores en el país), constituida por 1624 hombres y 1604 mujeres.³⁶ El diagnóstico contabilizó, además, cincuenta y un hogares de ancianos, treinta y cuatro centros diurnos y seis albergues.

De la situación reflejada por este informe la Defensoría de los Habitantes arriba a las siguientes conclusiones:

i. En cuanto a los permisos de funcionamiento

El número de los centros visitados que cuentan con el permiso de funcionamiento es muy bajo. Según los datos consignados en el informe, sólo tres centros tienen el respectivo permiso, lo cual obliga a la Defensoría a reiterar que se cuente con el permiso de funcionamiento como instrumento base para el ejercicio del control y supervisión que estos centros requieren.

El permiso es esencial para determinar las funciones y prestaciones que se ofrecen a los adultos mayores, de forma tal que se precisen de manera clara las necesidades y servicios para satisfacerlos. Corresponde al Ministerio de Salud, como ente encargado de emitir tal permiso, valorar la idoneidad del centro solicitante para satisfacer con calidad y responsabilidad la demanda del servicio.

Si bien es cierto la Ley General de Salud regula el otorgamiento del permiso de funcionamiento con un enfoque ambientalista e infraestructural cuyo objetivo es establecer las condiciones sanitarias y de seguridad que garanticen la salud y el bienestar de los habitantes, también lo es que el Reglamento de Acreditación y Apoyo para Establecimientos y Programas de Atención al Anciano establece el procedimiento para la autorización del funcionamiento de estos

³⁶ Es importante acotar que estos datos consignados en el diagnóstico elaborado por el Ministerio de Salud, no coincide con el listado de instituciones de bienestar social (adultos mayores) atendidas por el I.M.A.S, que suman 90 centros y atienden una población de 3.931 personas.

establecimientos, que incluye la promoción de la salud, lo cual amplía el objetivo inicial del permiso.

El hecho de que tan pocos centros cuenten con esta autorización, trámite previo a su funcionamiento, impide al Ministerio de Salud ejercer el control técnico y funcional sobre la calidad de los servicios que se prestan y por ende, esta falta de control amenaza seriamente los derechos de los adultos mayores que se acogen a estos servicios.

Esta situación resulta más difícil al verificarse, en algunos casos específicos, que las juntas administradoras de estos establecimientos han manifestado desconocer la obligatoriedad de contar con tal permiso, desconocimiento que se extiende a algunos funcionarios del Ministerio de Salud del nivel local.

ii. Calidad de los servicios y el abuso contra el adulto mayor

Llama la atención también la verificación de que muchos de estos centros brindan los servicios básicos asistencialistas sin contar con un abordaje integral.

Esto se fundamenta al constatar que tanto los funcionarios públicos encargados de ejercer el control técnico, así como los administradores de los establecimientos no manejan en forma adecuada el concepto de atención integral requerido por esta población.

Los servicios de atención que los adultos mayores necesitan, deben estructurarse atendiendo áreas funcionales específicas que cubran actividades relacionadas con la salud, la nutrición, la educación, el transporte y la vida social, con el fin de que se les asegure el mayor grado de autonomía individual.

Es importante destacar que este factor, asociado a la falta de información en relación con los requisitos de funcionamiento y controles existentes sobre los centros de atención para adultos mayores, incide directamente en la prestación y calidad de los servicios.

Dicha deficiencia deriva en el abuso y agresión de la que es objeto el anciano institucionalizado, la cual constituye una de las quejas más frecuentes que se reciben en la Defensoría y que apenas se esboza tímidamente en las denuncias externadas por los adultos mayores en la investigación realizada por el Ministerio de Salud, situación propia de la condición de vulnerabilidad en que se encuentran estas personas.

Asimismo, de las consultas que se han recibido en la Defensoría es posible advertir que esta posición de desventaja se extiende a casos de violencia en el seno de la familia, las cuales se canalizan por medio de las delegaciones del Ministerio de Seguridad Pública dentro del marco de la Ley de Violencia Doméstica. Frente a esta situación, se considera urgente la creación de una instancia o programa de protección en el ámbito público que se encargue de atender y dar seguimiento a estos casos. Ello permitirá además, cuantificar y registrar el índice de agresión tanto emocional y física como patrimonial de que es objeto el adulto mayor y adoptar medidas tendientes a erradicar estas prácticas violatorias. 37

iii. En cuanto a los derechos humanos de los adultos mayores

37 A este respecto valga acotar los datos señalados por el III Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, al indicar que en 1995 el Hospital Blanco Cervantes registró, de la población atendida por abandono, un 80% que sufrieron algún tipo de maltrato, un 35% fue descuidado en su alimentación, un 35% que igualmente fue descuidado en la satisfacción de sus necesidades básicas y un 24% presentaba aislamiento afectivo.

Dentro del marco del diagnóstico elaborado por el Ministerio de Salud, se han recabado datos que revelan parcialmente la problemática de los adultos mayores institucionalizados, así como el desconocimiento que tienen los propios adultos mayores sobre sus derechos como población en estado de vulnerabilidad.

Esto induce a pensar la existencia de diversas situaciones violatorias de los derechos de las personas mayores, partiendo de la falta de información sobre aquellos, lo cual se ilustra con el registro de que más del 80% de los adultos mayores entrevistados no saben o nunca han oído hablar de los derechos que les asisten como adultos mayores.

El Plan de Acción Internacional de Viena (1982) contiene un conjunto de recomendaciones sobre objetivos y medidas para alcanzar la protección de los derechos de los adultos mayores, dado que se considera como grupo poblacional en estado de vulnerabilidad que requiere de una regulación en instrumentos concretos y así lograr que no se pierdan en lo que hasta hoy ha sido el paradigma de la regulación, a saber: hombres jóvenes, sin discriminación, blancos y sin discapacidad.

Por ello se considera fundamental la elaboración de programas de capacitación con énfasis en los derechos humanos de los adultos mayores y en **"Los principios de las Naciones Unidas en favor de las Personas de Edad"** (1991) con el fin de que se incorporen en los abordajes y estrategias de acción e interrelación con estas personas. Estos principios se refieren a aspectos tan importantes como **la Independencia, la Participación, los Cuidados, la Autorealización y la Dignidad**. Esta capacitación debe ser dirigida a los funcionarios responsables y personas encargadas de brindar atención a este sector de la población, así como al propio adulto mayor, seguido de su familia y comunidad.

Tales programas deben enfocar aspectos relacionados con la salud, el autocuidado, cambios característicos del envejecimiento -tanto biológicos como psicosociales-, de manera tal que se fortalezca el conocimiento de los efectos de la edad sobre el comportamiento del anciano. Asimismo, estas personas deben ser motivadas a participar en la elaboración de dichos programas y a desarrollarlos en sus comunidades.

La Defensoría de los Habitantes se ha dado a la tarea de elaborar un programa de educación y capacitación con el apoyo de algunas organizaciones no gubernamentales, con el fin de educar tanto al anciano como al resto de la población sobre el proceso de envejecimiento y su situación.

d. Necesidad de establecer mecanismos de control sobre las formas de financiamiento y el manejo de los recursos por parte de los centros de atención

Se ha constatado que la mayoría de establecimientos reciben financiamiento de diferentes instituciones públicas como el IMAS, la Junta de Protección Social, del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, al mismo tiempo que cobran tarifas fijas a los usuarios, reciben contribuciones y donaciones de otras fuentes, sin que exista un control cruzado por parte de las instituciones públicas que subsidian, dejándose el manejo de estos recursos al control privado en cada uno de los distintos centros.

Esto es particularmente preocupante si se tiene en cuenta que el número de instituciones dedicadas a la atención de adultos mayores, según el reporte del Ministerio de Salud, es de 116,

de los cuales 90 cuentan con un subsidio por parte del IMAS y sin embargo, la población atendida no supera el 1.36% del total de personas adultas mayores del país.³⁸

La posibilidad de contar con recursos económicos para asistir a la población de adultos mayores es fundamental para garantizar la efectividad de sus derechos y el mejoramiento de la calidad de vida, más si se tiene en cuenta que sólo un 1.36% de esa población está cubierta por los servicios que se prestan en los centros de adultos mayores, el 10.72% está cubierto por el RNC y el 11,76% son beneficiarios del RIVM, porcentajes que difícilmente cubren una cuarta parte de los adultos mayores del país.

Ante esta situación es importante destacar que el IMAS utiliza fondos de FODESAF para subsidiar las instituciones de bienestar social; sin embargo, una vez que los distribuye, no ejerce el debido control de su manejo y por lo tanto, no aplica las sanciones respectivas en caso de irregularidades. Aunado a esto, se debe agregar que respecto de los recursos del FODESAF, únicamente queda disponible un 9% del Fondo, el cual debe distribuirse entre todos aquellos programas a los cuales no se les asigna un porcentaje específico mediante ley, cual es el caso de los adultos mayores.

Esto es significativamente delicado si se tiene en cuenta que el promedio que se asigna al IMAS para atender programas en todas las áreas de su competencia, corresponde a un 11% del total del Fondo (Presupuesto 1998) monto que, conforme a las obligaciones específicas que por leyes especiales se han cargado a esta cuenta, sufrirá cada vez más reducciones que demandarán un mayor control del buen uso que se haga de los exiguos fondos públicos que se dispongan para la atención de la población de adultos mayores.

Cabe acotar aquí que de ese mismo fondo, un 20% se destina al Régimen No Contributivo de Pensiones de la CCSS y un 3.62% a las personas indigentes cubiertas por la CCSS, lo que indica que en el mismo manejo de los fondos de FODESAF debe tenerse un control cruzado sobre aquellos recursos que se destinan a los adultos mayores, sea por estar amparados dentro del régimen no contributivo, de la cobertura como indigentes o a través de los subsidios que reciben los centros de atención de bienestar social. Esto es particularmente importante, si se tiene en cuenta que las iniciativas de ley que se encuentran en la corriente legislativa designan un 2 % del fondo remanente de FODESAF (9%) a programas y servicios destinados a la atención de personas mayores.

Por otro lado, la Junta de Protección Social distribuye ganancias de premios prescritos entre los centros de bienestar social mediante un convenio anual de utilización de recursos que suscribe con cada establecimiento, mediante el cual la organización beneficiaria se compromete a liquidar las donaciones, máximo un mes después de vencido el I y II semestre de cada año. Si la beneficiaria deja transcurrir dicho plazo, la sanción correspondiente es el reintegro de la suma establecida con los intereses devengados hasta el momento. No obstante, las disposiciones del convenio, la Defensoría tiene constancia de casos en que no se lleva un estricto control de la presentación de dicho informe.

En cuanto al Régimen No Contributivo de Pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, ésta se encuentra facultada para entregar a la institución pública o privada reconocida por el Estado que albergue al pensionado, los fondos para que los utilice en su manutención. Esto por

38 Según los datos del Diagnóstico elaborado por el Ministerio de Salud, son 3228 los adultos mayores que se benefician de los servicios de los centros de atención (1.12% del total de esta población), mientras que para el IMAS la población que cubren las instituciones de bienestar social que ellos subsidian en esta materia abarca un total de 3931 (1.36% de los adultos mayores del país).

medio de un convenio que suscribe el director de la sucursal respectiva de la Caja y el representante legal del centro de atención.

Como mecanismo de control, un inspector de la sucursal debe visitar cada tres meses el hogar de ancianos con el fin de verificar la presencia física del pensionado y, en caso de que éste abandone el centro, la institución está en la obligación de reportar el egreso, independientemente de la causa de que se trate.

En virtud de lo anterior, la Defensoría insta a las diferentes instituciones públicas involucradas a contar con mecanismos de control estricto sobre el adecuado uso de los recursos asignados, control que incluye la calidad del servicio prestado y, de esta forma, ejercer de manera conjunta acciones de fiscalización cruzadas que develen las posibles irregularidades en que se puede estar incurriendo.

La Defensoría de los Habitantes recomienda:

- **AL MINISTERIO DE SALUD:** Concluir el proceso de regulación iniciado en el año 1996, avalando y oficializando el Anteproyecto del Reglamento de Normas para la Acreditación de Centros Diurnos, Hogares y Albergues de Atención Integral a las Personas de sesenta años y más, con el fin de ordenar el funcionamiento de estos centros con criterios claros y uniformes.

Que en tanto mantenga la rectoría en materia de salud en relación con la población adulta mayor, proceda a la definición de políticas públicas claras y sostenidas en favor de esta población, así como al diseño de estrategias de acción para su abordaje.

Verificar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento de los centros que en la actualidad atienden a personas adultas mayores.

Coordinar acciones e intercambiar información con las demás instituciones que se relacionan con estos centros, particularmente en cuanto al control cruzado del manejo de recursos públicos.

- **AL PODER EJECUTIVO Y A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA:** Promover y promulgar el proyecto de Ley Integral para la Persona mayor (Expediente legislativo nº 12.812).

- **A LA CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL:** Adoptar las acciones pertinentes para garantizar la prestación de los servicios de salud particulares que requiere la población adulta mayor, atendiendo al incremento de este segmento poblacional y conforme a la calidad e integralidad que requiere.

- **AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL Y A LA JUNTA DE PROTECCION SOCIAL DE SAN JOSE:** Coordinar acciones con el fin de establecer mecanismos efectivos de control interinstitucional en relación con el giro de recursos públicos para los centros de atención de personas adultas mayores y su adecuado aprovechamiento.

CAPITULO III

LABOR SUSTANTIVA DE LAS DIRECCIONES DE DEFENSA

A. DIRECCION DE LA DEFENSORIA DE LA MUJER

La Dirección de la Defensoría de la Mujer atiende las quejas que por violación de derechos y otras formas diversas de discriminación se presentan y que, desde la perspectiva de las denunciadas y de la propia Institución, las sufren por su condición de mujeres. Asimismo, protege sus derechos realizando investigaciones de oficio sobre temas específicos que impactan a grupos amplios de mujeres; incide en la normativa vigente para que se ajuste a los principios fundamentales de los derechos humanos de las mujeres, así como en la promulgación de nueva legislación que los amplíe. Realiza también permanentemente, acciones de difusión y capacitación.

Considera la Defensoría de los Habitantes que el problema de discriminación contra las mujeres repercute en toda la sociedad razón por la cual se la búsqueda de soluciones debe ser una responsabilidad compartida.

1. Estado de situación

a. Régimen especial de protección a las mujeres embarazadas

La Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio sobre el régimen de protección especial de las mujeres embarazadas dentro del derecho laborales. Sin lugar, a dudas en la actualidad las mujeres trabajadoras y más específicamente las que se encuentran en estado de gravidez durante la vigencia del contrato de trabajo, constituyen uno de los grupos más vulnerables a la sanción del despido.

Lo anterior motivó que mediante la promulgación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer Nº 7142 del 8 de marzo de 1990, se creara un fuero de protección especial para tutelar los derechos de las trabajadoras en estado de embarazo y en período de lactancia. No obstante, la existencia de ese régimen jurídico particular que contiene como regla general la prohibición del despido, salvo en aquellos casos en que exista causa debidamente justificada, las violaciones a este fuero han ocupado uno de los porcentajes más elevados de denuncia ante la Defensoría provenientes tanto del sector público como del sector privado.

Los artículos 94, 94bis y 95 del Código de Trabajo constituyen el marco jurídico interno en que se sustenta este régimen de protección especial y establecen un procedimiento de autorización de despido ante el Ministerio de Trabajo, el cual aparentemente estaba siendo lesivo para las mujeres trabajadoras por la lentitud de los trámites basados en directrices emanadas de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo. Es en relación con lo anterior, que la Defensoría de los Habitantes decidió iniciar una investigación de oficio.

La estrategia metodológica para esta investigación fue la siguiente:

Se seleccionó para el estudio la Dirección de la Región Central, en virtud de ser la que representa una mayor densidad poblacional, lo cual posibilita la formación de un criterio válido sobre la situación que, en general, presenta la población trabajadora del país.

El número de personas ocupadas en el año de 1997 en la Región Central, ascendió a 685.067, de las cuales 231.417 son mujeres. Esta Región absorbe más de la mitad de las personas ocupadas a nivel nacional, cuyo número se eleva a 1.046.694. Estos datos justifican la selección de esta área del país para efectos de la investigación.

Las dos fuentes primarias de información utilizadas fueron:

a- Las denuncias formales e informales que ha conocido la Defensoría sobre violación de derechos laborales durante el período de maternidad en relación con el papel del Ministerio de Trabajo.

b- Entrevistas con el señor Vice-Ministro de Trabajo, con el Director Nacional de la Inspección General de Trabajo, el Director de la Oficina Central de la Inspección y la Asesora Legal de la Inspección.

Con base en los avances de esta investigación, la Defensoría ha tenido por acreditado los siguientes hechos de relevancia:

1- La cantidad promedio de denuncias diarias de mujeres despedidas en estado de embarazo en la Región Central es entre dos y tres. Esta cifra representaría un promedio mensual de cincuenta mujeres cesadas en estado de gravidez. Interesa determinar en cuántos de esos casos, los empleadores acudieron ante el Ministerio de Trabajo para gestionar la autorización del despido invocando una causa justificada. Los datos obtenidos del Ministerio, indican un promedio entre ocho a diez gestiones mensuales, lo cual evidencia la enorme cantidad de casos en los cuales no se utiliza el procedimiento de autorización de despido.

A pesar de que el Ministerio no cuenta con datos exactos, la cifra indicada anteriormente puede obedecer a dos situaciones: que los empleadores incumplen el régimen de protección despidiendo injustificadamente a las trabajadoras obviando un trámite que a la postre resultaría infructuoso, o bien que desconocen el estado de gravidez de la trabajadora.

2- En relación con las acciones de la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo resulta importante destacar que su actuación en sede administrativa puede llegar a ser determinante en un proceso judicial posterior si contribuye positivamente a preconstituir la prueba que pueda demostrar la arbitrariedad cometida en contra de la trabajadora. La Sala Constitucional estableció claramente mediante el voto N° 6262-94, que lo resuelto por el Ministerio en sede administrativa no tiene el carácter cosa juzgada material, es decir que contra lo allí resuelto, el empleador puede optar por la impugnación en la vía judicial.

3- El procedimiento utilizado por el Ministerio de Trabajo en las gestiones de autorización de despido, se fundamenta en los plazos establecidos en la Ley General de la Administración Pública para el procedimiento ordinario, de donde se deriva el plazo del traslado de los quince días que se le otorga a las partes para sus alegatos.

Este plazo tan largo constituye una dilación del procedimiento que no tiene un fundamento válido, ya que la obligación de cumplir con un debido proceso no tiene que sujetarse de forma exclusiva al procedimiento ordinario previsto en la LGAP. Sería mucho más oportuno en este tipo de casos la aplicación de un procedimiento sumarísimo que garantice a las trabajadoras una decisión oportuna de su situación. Nótese que con el procedimiento que se aplica actualmente, las mujeres

denunciantes que se encuentran en proceso de gestación avanzado posiblemente no encuentren respuesta en la administración antes de que finalice el post parto. Otro elemento dilatorio del procedimiento es la circunstancia de que la agenda de audiencias esté saturada, ya que sólo cuentan con un pequeño espacio para la realización de las mismas.

4- En relación con el supuesto de que las mujeres no cumplen con el requisito de informar sobre su condición de embarazo para hacerse beneficiaria del régimen especial de protección es necesario destacar el hecho de que tanto la Sala Constitucional como la Sala Segunda han reiterado que este requisito no es obligatorio cuando el estado de gravidez es evidente y notorio.

5- La mayoría de los aspectos evidenciados suceden tanto en sector privado como en el sector público. En este último caso, la población más afectada es la de las trabajadoras interinas. Valga decir que el fuero de protección especial no establece diferencias en cuanto a su cobertura, de tal manera también las instituciones públicas tienen el deber de cumplir con la gestión ante el Ministerio de Trabajo.

b. Privadas de libertad

La Dirección de la Defensoría de la Mujer realizó una investigación con el propósito de conocer las condiciones en que se ejecuta la pena privativa de libertad en el Centro Buen Pastor y, en general, acerca de las condiciones de vida de las privadas de libertad. Asimismo, interesaba conocer las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias para el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Esta investigación se realizó durante el año de 1995 y fue presentada a las autoridades del Ministerio de Justicia en el año de 1996. En esa oportunidad se realizaron diversas recomendaciones a la administración pública, a las cuales se les ha dado un cumplimiento parcial. Producto del seguimiento de los resultados de dicha investigación, de las quejas interpuestas por las privadas de libertad y de entrevistas con funcionarios/as del Centro, se tiene conocimiento de cambios institucionales que implican modificaciones sustanciales a lo evidenciado en la investigación, razón por la cual se procedió a actualizarla.

Algunos de los aspectos en los que se muestran cambios son:

-Aumento en más de un 65% de la población reclusa en el Centro de 1995 a la fecha, lo que genera un impacto negativo en los servicios, dinámica e infraestructura institucional.

-Nuevas regulaciones en el ámbito de casa cuna en relación con el tiempo máximo de estadía de los menores, limitándose a la edad de un año.

-Ausencia de una persona especialista en el campo ginecológico.

-Fortalecimiento del área de educación a través de convenios con el Ministerio de Educación y otras instancias.

- Incremento de denuncias por violación al debido proceso por parte de las privadas de libertad.

- Aumento de denuncias por violación al régimen laboral de las mujeres policías en el Sistema Penitenciario.

Todos estos aspectos constituyen elementos que deben ser investigados, sobre todo en lo que se refiere a su impacto en las condiciones de ejecución de pena de las privadas de libertad.

Con base en las situaciones que persisten en el Centro, la Defensoría inició un proceso de actualización del diagnóstico realizado. Dicho proceso comenzó con reuniones en las que participaron el Consejo de Dirección del Buen Pastor, representantes del Instituto de Criminología y del Programa de Atención Institucional del Ministerio de Justicia, en las cuales se trabajaron los hechos de mayor relevancia que se evidenciaron en la investigación, así como los cambios existentes.

La recolección de esta información constituye la visión institucional, la cual debe completarse con las percepciones de las mujeres privadas de libertad y del personal de seguridad, con el fin de contemplar las distintas partes o poblaciones del Sistema Penitenciario.

La Defensoría pretende con esto hacer evidentes los problemas más urgentes, formular recomendaciones y apoyar al personal del Centro y a las privadas de libertad, con el propósito de contribuir a mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y, en particular, de las situaciones en que se encuentran las mujeres que descuentan penas privativas de libertad en el Buen Pastor.

La investigación de marras constituye una forma de trabajo para la defensa de los derechos de las mujeres; sin embargo, se continúa con otras formas de atención a las diversas poblaciones del Centro, como son la recepción, trámite y resolución de quejas formales, atención y evacuación de consultas informales, visitas frecuentes al Centro, participación en talleres de capacitación y coordinación interinstitucional con otras instancias tales como ILANUD, tendientes a la promoción de los derechos de las privadas de libertad.

2. Ambito laboral

La población femenina ha estado sujeta permanentemente a diversas formas de discriminación y explotación en el ámbito laboral. Aspectos tales como las diferencias salariales por razón de sexo; el establecimiento indiferenciado entre hombres y mujeres de roles, jornadas y horarios de trabajo; la dificultad de acceso a puestos de poder y decisión; el despido cuando se encuentran en estado de embarazo, son algunas de las manifestaciones de discriminación laboral que enfrentan las mujeres y que la Defensoría ha venido trabajando.

Los roles y jornadas de las mujeres que laboran como "Tías Sustitutas" en el Patronato Nacional de la Infancia se han constituido en una situación de discriminación laboral, en tanto el régimen de trabajo al que se encuentran sometidas contempla prácticamente una jornada de veinticuatro horas.

La norma que fundamentó este régimen fue declarado inconstitucional, mediante el voto N° 3482 de la Sala Constitucional de fecha diez de julio de mil novecientos noventa y seis, al señalar que el régimen laboral de las tías sustitutas del PANI debe entenderse con un horario de 12 horas y el resto del tiempo que permanecen con los menores, debe ser debidamente retribuido por concepto de disponibilidad. La administración inició acciones para ajustar el régimen a lo señalado por la Sala, enfrentándose con diversos obstáculos para cumplir fundamentados en razones presupuestarias. No obstante, frente a estas razones de naturaleza presupuestaria, la Defensoría considera oportuno enfatizar en las razones ideológicas que mantuvieron este tipo de régimen laboral.

En este sentido, es criterio de la Defensoría que el trabajo de las "Tías Sustitutas" tiene como referente el trabajo femenino cotidiano de las mujeres trabajadoras del hogar y madres de familia, cuyo horario requerido no es susceptible de limitar; de ahí que, desde las necesidades e intereses de las trabajadoras denominadas Tías Sustitutas y que realizan el cuidado y atención de los menores del

PANI, resulta importante recordar y reafirmar que las actividades que realizan es **trabajo** y que no debe desvalorizarse por considerársele trabajo doméstico propio de mujeres, el cual es visto como su función natural y en consecuencia, invisibilizado.

En cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría, la Junta Directiva del PANI acordó un 25% como suma adicional sobre el salario base de las Tías Sustitutas por concepto de reconocimiento del pago por disponibilidad y realizó las gestiones administrativas ante la autoridad presupuestaria para obtener la aprobación de este pago, misma que aún se encuentra pendiente.

Otro caso que ejemplifica la dinámica de la discriminación laboral lo constituye la situación de las mujeres policías, en virtud de que se les asignó funciones que más bien correspondían a lo que se ha considerado como propias de su rol de género, tal como la atención de las cocinas de las Delegaciones Policiales, lo que resulta a todas luces improcedente. Asimismo, la Defensoría es del criterio que las jornadas laborales de la policía deben contemplar las particularidades de ser mujer, sobre todo de las Jefas de Hogar, por las obligaciones de doble y triple jornada que implica la atención de lo doméstico, a lo cual no se encuentran sujetos los hombres policías.

En algunas unidades policiales, como es el caso de la Policía Montada, la situación de discriminación se manifiesta incluso en los espacios destinados al descanso de las trabajadoras policiales. No es sino hasta hace poco tiempo que el Ministerio de Seguridad Pública ha ordenado *estudiar la posibilidad* de incluir en el primer presupuesto extraordinario, una partida para la construcción de las instalaciones de dicha unidad policial; mientras tanto, al menos desde 1996, las mujeres policías han tenido que utilizar como dormitorio un espacio muy pequeño al lado de una caballeriza insalubre.

Asimismo, las Agentes de Seguridad del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor también han solicitado la intervención de la Defensoría con el fin de que sean mejoradas las condiciones infraestructurales del lugar en el que tiene que realizar su trabajo, así como para que se adopte una cultura de respeto hacia sus derechos laborales por parte de la administración. El Ministerio de Justicia ha aducido que con la reinstauración del Instituto de Capacitación Penitenciario-Criminológico se intensificará la capacitación del personal; además, mediante circular, ha aclarado los derechos y obligaciones del personal de seguridad y ha gestionado el presupuesto necesario para realizar las mejoras necesarias en dicho centro penitenciario.

En otro orden de cosas y en el campo del régimen disciplinario, debe resaltarse que el derecho de fondo debe prevalecer sobre el derecho de forma, por lo que éste debe tener interpretaciones que faciliten la investigación de los hechos cometidos por funcionarios en el ámbito laboral y que afectan derechos de mujeres, tal es el caso del hostigamiento sexual y laboral.

Se analizaron situaciones en donde el derecho de fondo se sacrificó por la forma y se cerraron investigaciones bajo el criterio de que había prescrito la acción, sin mayor fundamento para ello sobre todo cuando el término de algún plazo se incumplió por culpa de la misma administración. Por esta razón, se realizó una reinterpretación que vincula la administración al cumplimiento de la investigación de la verdad real y a la satisfacción de los derechos subjetivos de las personas que solicitan una investigación en los casos de hostigamiento sexual, limitándose las posibilidades de aplicar una prescripción e interpretando los plazos como de carácter ordenatorios.

En este ámbito de lo laboral es conveniente señalar el decidido apoyo que ha dado la Defensoría al proyecto "Reforma del Código de Trabajo en sus artículos 69, 87, a 94 Bis, 96 a 104 y 106", en que se incluyeron importantes reformas especialmente al artículo 104 que viene a modificar la jornada ordinaria y la extraordinaria, el día de descanso, el derecho a los días feriados y a vacaciones, entre otras, de las Trabajadoras Domésticas. Como lo ha sostenido la Defensoría, estas reformas vienen a enmendar, en buena medida, un sistema laboral extremadamente discriminatorio

en contra de este sector numeroso de trabajadoras. A pesar de todos los esfuerzos realizados ante la Casa Presidencial, los secretarios de las fracciones de los partidos mayoritarios y ante el Presidente de la Asamblea Legislativa el proyecto no fue convocado a las últimas sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. En vista de la urgencia de que estas reformas se conviertan en Ley de la República, la Defensoría confía en que prontamente se someta a consideración de los señores y señoras Diputados el proyecto en mención.

3. Ambito de salud

El derecho de las mujeres a la salud se encuentra estrechamente vinculado con el derecho a la información. Si bien es cierto las denuncias tramitadas por la Defensoría en este ámbito se refieren básicamente a la calidad de los servicios en el sector salud, del análisis de las quejas recibidas se evidenció la necesidad de que las autoridades competentes propongan y ejecuten una serie de políticas referidas a campañas de divulgación sobre los derechos de las usuarias de estos servicios.

Una adecuada información permite a las usuarias tener la posibilidad de ponderar las implicaciones de sus decisiones y a la vez conocer los alcances de las prácticas médicas en sus propios cuerpos.

Un tema sobre el que se reciben continuamente denuncias es el referido al derecho a la intimidad -el cual se relaciona con el derecho a la información-. El respeto a la atención médica en privado y realizado con el consentimiento de la paciente es violentado constantemente. Existen varias denuncias de pacientes que han sido examinadas en pasillos, así como por médicos, personal de enfermería y estudiantes de medicina, sin contar con la autorización de la paciente.

En virtud de que prácticas como ésta atentan contra los derechos e intereses de la mujeres usuarias del sistema de salud, desde la Defensoría realizó varias **recomendaciones a la Caja Costarricense del Seguro Social**, entre las que se destacan:

- 1.- Reforzar los mecanismos de divulgación del Reglamento para la actividad Clínica Docente entre el personal de la institución y las personas usuarias, para que se tengan permanentemente presentes los derechos que a ambos les asisten, especialmente a las usuarias de los servicios.
- 2.- Investigar todas aquellas denuncias que se refieran a la violación del derecho a la intimidad, procediendo a las sanciones previstas en caso de comprobarse los hechos.

Igualmente se le solicitó a las Escuelas de Medicina que informaran sobre estos derechos de las pacientes a los estudiantes.

Ante las gestiones de la Defensoría, la ex-Gerente de la División Médica de la C.C.S.S., se limitó a enviar un recordatorio a los Directores Regionales de Servicios Médicos y de Hospitales Desconcentrados sobre la existencia del Reglamento en cuestión, pero al igual que en anteriores ocasiones, la directriz no ha sido divulgada en otros niveles administrativos.

El informe de la Defensoría fue remitido a la Facultad de Medicina de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Autónoma de Centroamérica, recomendando realizar una amplia divulgación del contenido del Reglamento que regula la actividad clínica docente en las clínicas y hospitales de este país.

Unicamente la Universidad de Costa Rica se ha mostrado preocupada e interesada en la situación, para lo cual -mediante circular- ordenó la divulgación del Reglamento para la Actividad Clínica y Docente entre los profesores y los alumnos, con la solicitud expresa de que fuese leído y

analizado, sobre todo en aquellos artículos que resguardan el derecho a la intimidad que todo paciente tiene.

Cabe señalar que actualmente, además de la Universidad Autónoma de Centro América, existen en el país otras tres escuelas privadas de medicina: en la Universidad de Iberoamérica, en la Universidad de las Américas y en la Universidad Hispanoamericana. Le corresponde, entonces, al Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada del Ministerio de Educación Pública y a las autoridades de la C.C.S.S. velar porque la actividad clínica docente en estos centros de enseñanza también esté sujeta a las disposiciones establecidas en el "*Reglamento para la Actividad Clínica Docente en la Caja Costarricense del Seguro Social*".

El derecho de las mujeres a la planificación, conlleva paralelamente la alternativa de que puedan conocer discrecionalmente su posible estado de embarazo. Para ello, el mercado ha ideado los "kits" o pruebas caseras de embarazo; sin embargo, la proliferación de tales pruebas, sin que exista una normativa que las regule en lo que se refiere a su calidad, se ha constituido en una problemática regulada únicamente por los intereses del mercado. Desde hace más de un año, la Defensoría se ha mantenido atenta a la emisión de un Reglamento de Inscripción de Establecimientos y Productos por parte del Ministerio de Salud, que vendría a regular este tipo de reactivos. El Reglamento se encuentra en proceso de elaboración.

En torno al proceso del climaterio, experimentado principalmente por mujeres que se encuentran en la mediana edad, existen una serie de mitos, estereotipos e imágenes distorsionadas con respecto a las repercusiones que los cambios hormonales experimentados generan en la vida social, sexual, emocional y física de las mujeres.

En la actualidad no existe una política de atención integral en los centros de salud pública hacia la pre-menopausia, la menopausia y el climaterio propiamente dicho. Por el contrario, se ha detectado que lo prevaleciente es una práctica recetista y medicamentista que no considera aspectos fundamentales de la vida de cada mujer, su historia personal y familiar. El derecho a ser atendidas como individuos se violenta, al considerarse como un grupo casi homogéneo a todas las mujeres en el climaterio y, por tanto, sometiéndolas a tratamientos similares.

Sobre este tema en particular, la Defensoría considera urgente la creación de una política integral para la atención de la mujer en la mediana edad que se encuentra en el climaterio, en que se consideren aspectos tales como una información fidedigna sobre los aspectos positivos de este proceso, las posibles limitaciones que puede conllevar, las medidas de prevención ante posibles trastornos físicos, campañas para eliminar mitos y estereotipos, así como programas educativos escolares y colegiales sobre las diferentes etapas de la vida de las personas y los hábitos que pueden ayudar a una mejor calidad de vida. Asimismo, es necesario que la política considere la atención individual en aspectos médicos, emocionales, sexuales, entre otros, así como propiciar encuentros grupales entre mujeres para que intercambien conocimientos y experiencias.

Por la importancia del tema la Defensoría, en conjunto con diversas instancias médicas, universitarias y de mujeres, ha venido trabajando con el propósito fundamental de contribuir al diseño, ejecución y seguimiento de esta política de atención integral a las mujeres de mediana edad, especialmente en lo que respecta al proceso de climaterio.

De manera reiterada se reciben quejas acerca de la calidad de la atención suministrada por los funcionarios del sistema de salud. Las denuncias básicamente se refieren a malos tratos (insultos, desvalorización de la capacidad de comprensión de la enfermedad que se padece y ridiculización del estado físico en que se encuentran, entre otros) largas esperas para la obtención de citas en las especialidades, rápida atención médica carente de profundidad y ausencia de mecanismos que garanticen la resolución de las situaciones que las usuarias denuncian. Aun cuando la Defensoría

reconoce que varios de estos problemas también son enfrentados por hombres, las mujeres que se atendieron en esta área sostienen que las actitudes agresivas se dirigen especialmente en contra de ellas por su condición de género, aprovechándose los funcionarios de salud de la dificultad que tienen ellas de enfrentar directamente los insultos y diversas manifestaciones de desvalorización, así como de exigir el derecho al respeto y a la buena atención.

Dado que este tipo de quejas se presentan reiteradamente, resulta indispensable insistir en:

- la ejecución de políticas que mejoren sustancialmente la **calidad de la atención** que brinda el sistema de salud;

- la incorporación de una **visión integral de la salud**, que debe manifestarse en la atención que recibe cada una de las personas usuarias;

- la **perspectiva de género** debe predominar en la elaboración de las políticas de salud, con el propósito de que se garantice la consideración de las necesidades, condiciones de vida, mitos y estereotipos existentes, así como las expectativas particulares de las mujeres y de los hombres.

La falta de una adecuada infraestructura para la atención de las usuarias, lo cual repercute a su vez en las condiciones de trabajo de las funcionarias y en las de los neonatos, fue objeto de denuncia por parte del personal de enfermería del Instituto Materno-Infantil Adolfo Carit. Si a ello se suman los diversos problemas que se han ventilado en los medios de comunicación, así como de otras quejas que han llegado a la Defensoría, resulta impostergable la aplicación efectiva de programas y medidas concretas que impliquen un mejoramiento sustancial en la calidad de los servicios ofrecidos por dicho centro.

La Presidencia Ejecutiva de la CCSS trasladó el asunto a estudio de la Gerencia Médica, sin que a la fecha se hayan puesto en ejecución medidas que enfrentan integralmente los diversos problemas denunciados.

4. Ambito social

Tener acceso a una parcela de tierra significa para muchísimas familias disponer de medios para la subsistencia, contar con un espacio físico en el cual vivir, conformar un hogar y tener la posibilidad de construir una casa.

Datos estadísticos del Instituto de Desarrollo Agrario relacionados con el acceso a la propiedad de la tierra, evidencian una abierta desigualdad entre hombres y mujeres que han resultado beneficiarios. En 1990, del total de beneficiarios de las políticas de tierra del IDA solamente un 38.7% fueron mujeres; porcentaje que se elevó con respecto a años anteriores, dada la promulgación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer que establece la inscripción de los bienes inmuebles otorgados por el Gobierno a nombre de la pareja 39.

La ausencia de suficiente información sistematizada y desagregada por sexo en lo referente al acceso real a la tierra constituye una violación a los derechos de las mujeres, en tanto obstaculiza la elaboración y ejecución de políticas que vengán a resolver esta forma de discriminación que ha sido fortalecida por el Estado.

39 Martín, Ligia y otras. El acceso de las mujeres campesinas a las políticas sectoriales agropecuarias, IICA, p.11

La Defensoría continúa recibiendo quejas referidas al manejo de la distribución de tierras por parte del IDA, que ha afectado en algunos casos a familias jefeadas por mujeres. Se han denunciado, por ejemplo, prácticas abusivas y discriminatorias por parte del personal de esta entidad hacia las mujeres, en las que se evidencian concepciones moralistas, prejuiciosas, desvalorizantes y de claro apoyo a parceleros hombres, con lo que se limita aún más su acceso a este bien.

Con las mujeres indígenas se han llevado a cabo varias actividades de defensa y promoción de sus derechos como mujeres. De esta forma, se han realizado encuentros en San José, específicamente en las oficinas de la Mesa Indígena, así como algunas giras al sur del país. En estas giras se han dado talleres, atención individual, así como actividades de promoción y divulgación de derechos, principalmente de la normativa que les resulta de mayor aplicación cotidiana a su realidad.

Las actividades se han centrado principalmente en el contenido y aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica, la Ley de Pensiones Alimenticias y la Unión de Hecho, así como a otros problemas a los que se enfrentan estos grupos (discriminación por género y por razones étnicas, acceso a la tierra y vivienda, por ejemplo).

La Defensoría continuará dando su apoyo a los procesos autogestivos de defensa en las comunidades indígenas, particularmente sobre los temas mencionados, así como acerca del contenido de la recién aprobada Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas. Lo anterior, se seguirá desarrollando de manera coordinada con otras instancias de la Institución que abordan otras situaciones que enfrentan estas poblaciones. Con ello, se pretende fortalecer los ámbitos de discusión comunal en estos territorios, así como el papel de sus habitantes como defensores y defensoras de sus derechos.

5. Otras formas de discriminación

En el mes de octubre de 1997 un grupo de mujeres negras se disponía a ingresar a un bar/discotheque en San José. Sin embargo, sus planes fueron radicalmente variados al negárseles el ingreso a tal establecimiento, en virtud supuestamente de no contar con un carnet de asociadas. La situación se complicó aún más ante dos hechos: en primer lugar, que a sus acompañantes blancos sí se les permitió el ingreso sin carnet y, en segundo lugar, el encuentro con otro grupo de personas negras en las afueras del lugar, a quienes de igual manera se les impidió el acceso al local.

Las personas afectadas hicieron pública su denuncia y manifestaron su disconformidad ante la actitud de discriminación por parte del personal del bar en cuestión. Esta acción generó una serie de reacciones que pusieron en evidencia situaciones racistas similares acontecidas en diferentes lugares de entretenimiento capitalino.

Esta situación colocó como tema prioritario de discusión ante la opinión pública la discriminación por género y la discriminación racial ejercida por las administraciones de locales privados, en un país que a nivel internacional y nacional se ha presentado como respetuoso de los derechos de todos sus habitantes.

Desde la Defensoría no se entró a conocer el fondo de la denuncia planteada, la cual fue hecha del conocimiento de la Sala Constitucional por medio de un recurso de amparo. Sin embargo, la Sala IV declaró sin lugar la acción ante la ausencia de suficientes pruebas que la sustentaran.

La respuesta constitucional significó un sentido golpe a las expectativas de este grupo de mujeres, que sintieron cómo algunas de sus libertades fundamentales fueron cercenadas por actitudes de discriminación racial ejercidas en su perjuicio.

Empero lo señalado, esta Institución se dio a la tarea de evidenciar la denuncia con el fin de que las municipalidades:

- adopten una participación activa y agresiva frente a este tipo de actitudes a fin de que no se permitan violaciones al derecho a la igualdad que asiste a todas las personas que habitan en este país;

- actúen en cumplimiento de su deber de proteger los derechos e intereses de los habitantes.

En la Municipalidad en donde se localiza el bar mencionado, permanece pendiente la elaboración de un proyecto de acuerdo, para que los requisitos de presentación que deben reunir los clientes para ingresar a ciertos locales comerciales, legalmente fundamentados, sean colocados en lugares visibles para evitar que sean interpretados como actos de cualquier tipo de discriminación.

Otro caso de discriminación que afecta a las mujeres y que incide también en los derechos de los hombres, ha sido motivo importante de seguimiento. Concretamente, en el Hospital Nacional de Niños se otorga casi exclusivamente a la madre el derecho a la compañía de sus hijas e hijos que se encuentran internados. Tal directriz administrativa responde y refuerza uno de los estereotipos más arraigados sobre las mujeres y que se ha convertido en una imposición social y es el que sólo ellas pueden desempeñar a cabalidad el rol de protectoras, cuidadoras, invulnerables y atentas a las necesidades de los otros.

Sobre situaciones como ésta, que repercuten en la reproducción social de los papeles a desempeñar por las mujeres y por los hombres, es necesario que la Administración modifique este tipo de regulaciones y más bien contribuya a fortalecer el sentido de la responsabilidad que deben asumir los papás por la salud y el cuidado de sus niñas y niños. De esta manera, no se negará a un hombre padre de familia su deseo de acompañar a su hijo que se encuentra internado en el hospital.

6. Pensiones alimenticias

La Defensoría ha iniciado una investigación acerca de las formas en que las gestiones administrativas de las pensiones alimentarias en el Segundo Circuito Judicial de San José afectan los derechos e intereses de sus usuarias.

La experiencia ha demostrado que el funcionamiento del aparato burocrático presenta una serie de limitaciones y complicaciones que afectan los derechos e intereses de sus usuarias (mayoritariamente jefas de familia), sumándose a ello la falta de interés por parte de los obligados de cumplir con sus responsabilidades alimentarias.

Con la creación del Segundo Circuito Judicial de San José se unificaron una serie de trámites tales como las notificaciones y la recepción de documentos, con lo que aumentó enormemente la cantidad de circulante. Dicha medida implicó un incremento en las quejas de las usuarias relacionadas con diversos aspectos de las gestiones administrativas de las pensiones, lo que reforzó la necesidad de llevar a cabo una investigación sobre el tema.

Para efectos del desarrollo de la investigación, se han utilizado las siguientes fuentes: la información de las denuncias presentadas ante la Defensoría, entrevistas a las usuarias de los servicios del Juzgado de Pensiones Alimenticias del Segundo Circuito Judicial de San José, así como al Administrador de dicho Circuito; la revisión de documentos concernientes a la propuesta de modernización del modelo a desarrollar y algunas evaluaciones realizadas sobre la puesta en marcha del modelo.

El proceso investigativo se orientó, de manera general, a determinar el impacto del funcionamiento y servicio del Circuito Judicial en relación con los derechos de las usuarias tramitantes de pensiones alimentarias ante el nuevo Juzgado de Familia.

Lo anterior obedeció fundamentalmente a dos razones:

- 1.- La ausencia de criterios de análisis que contemplaran las implicaciones para las usuarias, derivadas de la aplicación de las nuevas políticas administrativas.
- 2.- La recepción de quejas en relación con la tramitación administrativa de las pensiones alimentarias se incrementó notablemente a partir de la creación del Segundo Circuito Judicial.

Las personas denunciantes son casi en su totalidad mujeres, de un bajo perfil socioeconómico, jefas de familia, quienes deben lidiar con el recurrente incumplimiento del obligado en lo que respecta al efectivo pago de la cuota alimentaria correspondiente y actuar frente a gestiones administrativas que en algunas ocasiones se dan con gran lentitud.

La gran mayoría de ellas adolece de insuficiente información acerca de la tramitación de las pensiones alimentarias, así como en relación con los alcances del sistema automatizado de pago y retiro de las pensiones.

7. Seguimiento a la elaboración de instrumentos jurídicos

La creación de normativa específica que contemple las necesidades de las mujeres, constituye un área de intervención de enorme relevancia institucional, por el impacto y beneficios que conlleva un buen instrumento jurídico.

La Defensoría le ha dado seguimiento a la reforma que realizó la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social al Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte, relativa al aumento indiferenciado -entre hombres y mujeres- de la edad y cantidad de cuotas para optar por el derecho a la pensión. Se remitieron propuestas a la Junta Directiva y a la Gerencia de Pensiones, en las cuales se fundamentó claramente las razones sociales por las cuales la diferencia de edad para alcanzar el derecho a la pensión entre hombres y mujeres debe mantenerse, sobre todo tomando en consideración la doble y triple jornada laboral de las mujeres.

A pesar de que la reforma no ha sido derogada por la Junta Directiva, sus efectos están suspendidos y se informó -por parte de la Gerencia de Pensiones- la intención de la institución de derogarla y suplirla por una nueva que, entre otros aspectos, mantenga las diferencias de edad entre hombres y mujeres. La Defensoría dará seguimiento para su cumplimiento ante las nuevas autoridades administrativas.

En el área laboral se continúa brindando seguimiento a los Reglamentos de Hostigamiento Sexual que deben existir en cada una de las instituciones, tanto para verificar su existencia, como su calidad.

Uno de los proyectos de ley que se trabajó con especial atención en este período fue la reforma a los artículos 2, 7, 9, 12, 13, 18, 24 y 31 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, N° 7476 del 3 de marzo de 1995 tramitado bajo el Expediente N° 13.094. Para este proyecto se trabajó en estrecha coordinación con los diputados gestores de la ley en una reforma legal tendiente a ampliar el concepto de relación laboral; resolver la impunidad de algunos sectores de la población, tales como las personas que ostentan un cargo por nombramiento político; la

inclusión explícita de los casos de las trabajadoras domésticas y una ampliación de la intervención en este tipo de casos de la Dirección General de Inspección del Ministerio de Trabajo.

Otro de los proyectos que ameritó un gran esfuerzo fue el de la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. Este proyecto se trabajó en conjunto con mujeres de diversas instancias, públicas y privadas, por más de un año. Se realizaron talleres para discutir su contenido, se compareció ante la Comisión de Sociales para exponer las razones por las que la Defensoría apoyaba el proyecto y se realizó dictamen ante consulta escrita. Se brindó estrecho seguimiento a la dinámica legislativa tendiente a su aprobación hasta que finalmente logró convertirse en Ley de la República. No obstante, debe advertirse que el texto finalmente aprobado no corresponde en toda su extensión al texto sobre el cual la Defensoría dio su apoyo, ya que sufrió modificaciones esenciales como, por ejemplo, la eliminación prácticamente de la participación de la sociedad civil en la Junta Directiva y en un órgano consultor.

Asimismo, se rindió ante la Asamblea Legislativa dictamen escrito a dos proyectos de Ley: "Reforma del artículo 36 del Código Procesal Penal" relativo a la eliminación de la figura de la Conciliación en materia de delitos de acción pública y al proyecto "Reforma de los artículos 124 bis y 195 del Código Penal, sobre las tipificación de la agresión doméstica". Asimismo, la Defensoría tuvo una amplia participación, ante los medios de comunicación, con respecto al proyecto de "Protección a la integridad del cuerpo humano", sobre el que se tenían importantes y numerosas discrepancias.

Particular mención requiere el Proyecto de "Reforma al Código de Trabajo en sus artículos 69, 101, 102, 104 y 106" en virtud de que se apoyó intensamente; sin embargo, con fundamento en razones técnicas en materia de menores y de que este proyecto estableció una edad inapropiada para permitir el trabajo de éstos, se vetó parcialmente con la solicitud y el apoyo de la Defensoría. El proyecto, por razones de justicia, debe volver a ser conocido, sobre todo porque entraña una reforma relativa al régimen laboral de las trabajadoras domésticas.

B. DIRECCION DE PROTECCION ESPECIAL

En el ejercicio de las competencias de la Defensoría de los Habitantes, se han podido identificar claramente distintos sectores sociales vulnerables, cuyos derechos fundamentales son lesionados o susceptibles de serlo.

Ya en su oportunidad, el Constituyente identificó tres grupos objeto de protección especial en razón de su condición más débil dentro de la dinámica social: los niños, niñas y adolescentes, las mujeres y las personas con discapacidad.

Conforme se afianza la cultura de los derechos humanos y se desarrollan los mecanismos de defensa, se han sumado a éstos otros grupos cuya vulnerabilidad es notoria, en virtud de las condiciones de desventaja en que se encuentran frente a situaciones de poder y que obligan a una protección especial por parte los órganos públicos y de la sociedad en general. Se agregan así las personas migrantes, los indígenas, las personas privadas de libertad, las personas con distintas preferencias sexuales y aquellas que se encuentran en conflicto con el poder policial.

Es así que, no obstante la variedad temática que conoce en la actualidad el Área de Protección Especial, existe un denominador común en la mayoría de los temas, caracterizado por la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la persona y que la ubica como sujeto susceptible de violación en sus derechos fundamentales.

Definitivamente la atención de las quejas que se presentan, constituyen un parámetro esencial para definir la intervención de la Defensoría. La dinámica de esta intervención varía según la naturaleza del asunto y la definición del mecanismo más adecuado para proteger el derecho lesionado.

Lamentablemente, una característica de las situaciones vejatorias que llegan a conocimiento de esta área, es la falta o ineficiencia de mecanismos institucionales que procuren la oportuna y efectiva solución del asunto, debiendo incluso recurrirse a instancias privadas que coadyuven en la atención del conflicto.

Esta suele ser la tónica en casos como el de las personas adultas que tienen alguna discapacidad y por ello requieren de inmediata atención en un albergue por ejemplo, sin que se cuente con instancias públicas que asuman la "protección especial" para esta población.

A partir del análisis de los asuntos y de las posibilidades reales que ofrece el sector público y el ordenamiento jurídico para solventar situaciones violatorias de derechos, el Area de Protección Especial enfrenta la necesidad, en buena cantidad de temas, de recurrir a mecanismos alternativos de solución de conflictos a nivel institucional, por medio de comisiones de trabajo interinstitucionales e interdisciplinarias, para la revisión y propuesta de procedimientos, análisis y revisión de normativa, así como para la apertura de espacios de coordinación entre instituciones.

1. Estado de situación

a. *Personas con discapacidad*

Sobre las principales denuncias que la Defensoría de los Habitantes ha recibido por parte de esta población, se ha hecho ya mención en el capítulo referido al Seguimiento de Casos de 1997, en tanto éste ha sido uno de los temas prioritarios durante este período en el plan de acción institucional. Al respecto, es necesario referirse a las acciones de la Defensoría y a las nuevas recomendaciones que la institución emite al sector público en favor del derecho a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

b. *Personas adultas mayores*

En torno a las distintas vicisitudes que ha encontrado la Defensoría en relación con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los adultos mayores, tal como se señaló en acápite anteriores, especial énfasis debe darse al tema de la atención y asistencia del adulto mayor, particularmente aquellos que sufren abandono o maltrato por parte de sus familias o que padecen alguna enfermedad, así como al control y supervisión de las entidades, principalmente privadas, que les brindan atención.

c. *Niños, niñas y adolescentes*

Durante la mayor parte del período que comprende este informe, la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes estuvo a cargo del Area de Protección Especial. Las denuncias principales en torno a esta temática se vincularon siempre con el respeto y el ejercicio de los derechos fundamentales de esta población, conforme a los principios y disposiciones de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, Ley de la República desde 1990.

Violación al derecho a la educación, a la salud, a permanecer con su familia, a opinar, a gozar de una protección integral por parte de su familia y del Estado; al derecho al desarrollo pleno de su personalidad, alejado de cualquier forma de explotación laboral, sexual, psicológica o de cualquier otra índole, son parte de las quejas que constantemente recibe esta institución.

i. Código de la Niñez y de la Adolescencia

Como parte del trabajo prioritario y permanente que la Defensoría ha desarrollado en el tema de la Niñez y la Adolescencia y en seguimiento a las acciones emprendidas desde la coordinación de la Comisión Interinstitucional Redactora del Código de la Niñez y de la Adolescencia, la institución se abocó durante los meses de agosto, setiembre y octubre a brindar apoyo técnico a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa en la redacción de un texto sustitutivo del proyecto original.

El esfuerzo desplegado en conjunto con representantes de este órgano legislativo y de UNICEF permitieron que el texto sustitutivo fuera dictaminado en forma afirmativa por unanimidad por dicha comisión y remitido al Plenario Legislativo, el cual lo conoció y aprobó en noviembre de 1997. La nueva ley entró en vigencia a partir de su promulgación en el Diario Oficial La Gaceta el día 6 de febrero de 1998, constituyendo un hito muy importante en el país, no sólo por el cumplimiento de obligaciones internacionales, sino sobre todo por haber dotado a la niñez y la adolescencia en este país de un instrumento jurídico que garantice el interés superior de esta población.

En consecuencia, la Defensoría en coordinación con UNICEF y la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales en Seguimiento a la Convención de los Derechos del Niño, iniciaron un ciclo de talleres de capacitación a los distintos operadores de la materia en el sector público, como una de las primeras acciones tendientes a la puesta en práctica del nuevo modelo social y jurídico de abordaje de la niñez y de la adolescencia.

ii. Trabajo infantil

En seguimiento a las distintas acciones que la Defensoría de los Habitantes ha venido desplegando, se destaca para este período la participación en la Consulta Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil promovida por organizaciones internacionales y autoridades nacionales, así como la inserción activa en comisiones de trabajo interinstitucionales con el objetivo de coadyuvar en la adopción de políticas públicas y el diseño de estrategias para coadyuvar en la eliminación de las formas de explotación de trabajo infantil, la fijación de un límite mínimo de edad para el ingreso a la actividad y la regulación del régimen de trabajo adolescente.

Consecuentes con los principios y disposiciones del Código de la Niñez y la Adolescencia, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Poder Ejecutivo el veto parcial de un proyecto de ley aprobado que introducía distintas reformas al Código de Trabajo, entre las que se dejaba el límite mínimo de edad en 12 años, lo cual no sólo era violatorio de Convenios Internacionales firmados por el país sino además, contrario a los principios de la doctrina de la protección integral y el interés superior del niño que informan la materia. Atendiendo la solicitud de la Defensoría, la Presidencia de la República acogió el veto.

En concordancia con esta lucha por la defensa del derecho de los niños, niñas y adolescentes a desarrollar en forma plena su personalidad y a contar con la protección especial del Estado, la Defensoría, a propósito de la celebración del 9 de setiembre como Día Internacional del Niño, realizó un Foro sobre el tema de la *Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes*, con el objetivo principal de ubicar este polémico tema en lugar prioritario de la agenda nacional.

Los resultados del evento fueron altamente satisfactorios y se ha continuado con el seguimiento del tema mediante la incorporación en la Comisión Interinstitucional contra la Explotación Sexual Infantil y Juvenil.

d. Personas migrantes

i. Trámites migratorios

Durante el período que comprende este informe se ha incrementado el número de quejas en relación con los trámites de solicitud de residencia, específicamente respecto de los requisitos que se establecen para su obtención.

Si bien es cierto, es facultad del Consejo Nacional de Migración fijar los requisitos que deben contener las solicitudes de residencia o radicación, también lo es que la Defensoría identifica un retraso en cuanto a su trámite, que se origina en la ambigüedad o imprecisión de criterios a la hora de aceptar las declaraciones juradas en caso de nacimiento o delincuencia, aún cuando el petente cumple con todos los demás requisitos o documentos de respaldo.

Ante este hecho, la Defensoría ha intervenido para agilizar su gestión. No obstante, se constata que una vez comprobado que todas las formalidades se cumplen y estén en orden los requisitos, el retraso se mantiene, al aducir las autoridades de Migración que en sus registros no aparece trámite alguno de las personas interesadas.

Esta manifestación ha sido la respuesta reiterada ante las solicitudes de información hechas a la Dirección General de Migración y Extranjería en diversos casos, lo cual llama la atención dado que la Defensoría, si bien reconoce que las condiciones de la planta física de esa institución no son óptimas para prestar adecuadamente el servicio, se estima que ese problema deberá ser objeto de estudio y revisión, con el fin de evitar que ello incida o violente los derechos e intereses de los habitantes.

De igual forma se debe agregar que en la tramitación de las solicitudes de naturalización ante la Sección de Opciones y Naturalizaciones del Registro Civil, no sólo se ha encontrado retraso en su gestión - que en algunos casos oscila entre los seis y trece meses- sino también la retención de la cédula de residencia del interesado, que se prolonga durante el tiempo que conlleva la adopción de la resolución definitiva.

Por lo anterior la Defensoría considera importante que la Dirección General de Migración y Extranjería y el Registro Civil Procedan a la revisión de los procedimientos de legalización de la condición migratoria así como de las solicitudes de opción y naturalización, a efectos de agilizar y simplificar dichos trámites, de forma que se garantice el derecho de petición y pronta respuesta.

Asímismo el Registro Civil debe eliminar la práctica de retención de las cédulas de residencia durante el transcurso del trámite de opciones y naturalizaciones. Establecer mecanismos ágiles de verificación de datos necesarios para el conocimiento de dichas solicitudes.

ii. Trabajadores migrantes

La tarjeta de trabajo estacional, creada por convenio de las autoridades nacionales y nicaragüenses a cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se consideró un instrumento de regulación de la migración de trabajadores ocasionales. Al respecto, dicho Ministerio emitió la regulación en torno al alcance de dicha tarjeta e indicó que se otorga para la realización de toda actividad laboral, siempre y cuando se cumplan los requisitos señalados en su Reglamento.

Para su ejecución, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, según su competencia, asignó como entidad ejecutora a la Fundación para el Desarrollo Humano en Centroamérica (FUNDEHCA).

Dada la intervención de esta entidad por parte de las autoridades y en virtud de supuestas acciones irregulares cometidas en el manejo de los fondos provenientes del cobro por la emisión de las tarjetas

estacionales de trabajo, el Ministerio adoptó, a instancias de la Defensoría de los Habitantes, medidas urgentes con el fin de reincorporar a su dependencia, conforme con su obligación, la expedición y trámite de dicha tarjeta, función que estaría a cargo del Departamento de Migraciones Laborales de la Dirección Nacional de Empleo.

En razón de lo anterior y ante la demanda actual -que asciende a 250 solicitudes diarias- el Ministerio de Trabajo, conjuntamente con el Departamento de Extranjeros de la Dirección General de Migración y Extranjería, acordó sustituir la tarjeta de trabajo por un sello que se imprimirá en el pasaporte.

La Defensoría apoya las medidas acordadas por el Ministerio de Trabajo; sin embargo, considera la necesidad de asumir otras acciones relacionadas con esta materia.

En este sentido, es preciso realizar una auditoría de las actividades desarrolladas por FUNDHECA, así como un estudio sobre el número de solicitudes recibidas, de las labores y zonas para las cuales se solicita la tarjeta, así como el impacto de su utilización tanto en la economía nacional como en la prestación de los servicios públicos. En forma paralela a este análisis, se requiere a la mayor brevedad, proceder a la revisión y análisis de los mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de los contratos de trabajo y el respeto de los derechos laborales de los trabajadores migrantes, particularmente de aquellos que están autorizados.

Dichos aspectos serán retomados por la Defensoría de los Habitantes, en su función de Secretaría Técnica del Foro sobre Población Migrante en el marco de sus objetivos y principios rectores.

iii. Foro de Población Migrante

El Foro sobre Población Migrante se ha definido como instancia nacional de análisis para establecer consensos y democratizar información que nutra el diseño de una política migratoria nacional. Con este objetivo, en el último año se realizó un balance de las actividades ejecutadas en el período 96-97, evaluación que permitió definir el papel desempeñado por el Foro y las organizaciones participantes, por medio de la revisión de su estructura organizativa y funcional y de los logros obtenidos. Ello permitió la ratificación de la Defensoría de los Habitantes como Secretaría Técnica del Foro.

Por ello la Defensoría insta a las Instituciones miembros del Foro a aunar criterios para el diseño de una política migratoria nacional armónica con los derechos fundamentales de las personas migrantes y los intereses del país y a la consolidación del Foro Nacional como espacio permanente de deliberación para el apoyo a la formulación y ejecución de dicha política.

e. *Personas indígenas*

Durante el período 1997-1998 las quejas de los pueblos indígenas ante la Defensoría disminuyeron significativamente, lo cual se atribuye al proceso de consulta del proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, por el cual las comunidades dirigieron muchas de sus quejas y denuncias a la propia Asamblea Legislativa, según consta en los expedientes legislativos.

La temática de las quejas recibidas se mantiene en torno al problema de la falta de delimitación e invasión de los territorios indígenas, a la venta y consumo de drogas, a la violencia contra la mujer indígena, a la inseguridad de los habitantes en las zonas, a la falta de una adecuada prestación de servicios básicos, a la falta de consulta a las poblaciones por parte de las instituciones públicas involucradas en los asuntos que les atañe (salud, caminos, explotación de recursos naturales) y al proceso de consulta del proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas.

i. El problema de la falta de delimitación y la invasión de los territorios indígenas

La invasión por parte de personas no indígenas de territorios exclusivos para estas comunidades, continúa siendo uno de los mayores reclamos de los pueblos indígenas, que aún no ha sido resuelto por parte del Estado. Sobresale la forma particular en que esta problemática ha intentado ser abordada, pues el IDA -que era el órgano competente en esta materia- trasladó sus competencias a CONAI y éste a su vez, aduce carecer de recursos internos para realizar esta labor. Esto ha provocado que la mayor parte de los territorios indígenas de nuestro país estén invadidos ilegalmente por foráneos, por la falta de delimitación, inscripción y control.

Por ejemplo la tala ilegal de árboles, la extracción de recursos naturales originarios de estas zonas, la inexistencia de puestos de control comunitarios, aunado a la falta de acción por parte de CONAI en representación de los intereses de estas comunidades, provocan un verdadero estado de desprotección en estos territorios.

La Defensoría recomienda proceder a la mayor brevedad, a realizar un estudio sobre el estado del proceso de delimitación e inscripción de los territorios indígenas que se encuentran aún pendientes y elaborar un plan de acción que defina, a corto y mediano plazo, las acciones concretas para concluirlo, así como constituir una comisión interinstitucional de coordinación de este plan.

ii. Venta y Consumo de Drogas (crack y alcoholismo)

En esta materia sigue existiendo polémica a lo interno de las comunidades, las cuales reclaman, por una parte, mayor control para hacer efectiva la prohibición de venta de licor dentro de los territorios indígenas y por otra, se plantea la disyuntiva de que esta misma prohibición ha generado enorme demanda y tráfico interno clandestino en las comunidades.

Al respecto, las Gobernaciones de Provincia en su oportunidad y ahora las municipalidades e instituciones como el Ministerio de Salud y el IAFA, no dan ninguna solución concreta. En relación con estas últimas instituciones, el asunto se ha limitado a la prevención y no al tratamiento de la dependencia al alcohol y las otras drogas.

Estos factores han aumentado los casos de violencia, sobre todo contra niñas, niños y mujeres de las regiones indígenas, quienes manifiestan con alarmante preocupación, la necesidad de contar con apoyo frente a las agresiones cometidas a lo interno de las familias. Asimismo, los problemas vecinales se ven marcados con un ángulo creciente de violencia. Se debe resaltar que no existe mayor atención al problema de la drogadicción en el contexto particular de las zonas indígenas, situación que se invisibiliza y, que en el peor de los casos, se judicializa o penaliza como única respuesta.

La Defensoría considera importante que las Municipalidades de Talamanca, Coto Brus y Buenos Aires, el Ministerio de Salud y el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia elaboraran en y ejecuten un plan de abordaje del problema de alcoholismo y adicción que presentan las comunidades indígenas. Dicho plan habrá de considerar aspectos de prevención y de atención a las poblaciones afectadas.

iii. Inseguridad de los habitantes: de los territorios indígenas

La inseguridad de los habitantes se manifiesta en relación con la necesidad de que la policía sea acompañada por personas elegidas por las propias comunidades, con el fin de facilitar el acceso a la zona, el idioma y coadyuvar en la vigilancia. Es preciso establecer controles internos para el ingreso en estas zonas de personas no indígenas, así como en relación con su comportamiento durante su permanencia en ellos, el manejo de los recursos naturales y el trato con sus pobladores. La ausencia en la zona de miembros de la Fuerza Pública agrava la situación. Por esto la Defensoría insta al Ministerio de Seguridad Pública establecer un plan de acción en las zonas indígenas tendiente a la ubicación de puestos de control fijos en lugares

estratégicos de la zona, así como de organización comunitaria para el apoyo de las acciones de vigilancia y seguridad en esos territorios.

iv. Falta de una adecuada prestación de servicios básicos

Buena cantidad de poblaciones indígenas se encuentran en franca marginación por la falta de una adecuada prestación de servicios públicos, particularmente en materia de salud, agua potable y electricidad. La carencia de estos servicios esenciales aumenta la condición de vulnerabilidad de estas poblaciones, que, en no pocos casos, deben trasladarse en situaciones adversas, hasta poblados lejanos para poder tener acceso a la atención médica.

Algunas situaciones de crisis son tan sólo la cara visible del problema de atención básica que viven estos habitantes, situación aislada y temporal, sin que se visualice una acción sostenida. Es así que en localidades como Talamanca, pese a contarse con la infraestructura y el equipo médico necesario, la falta de recurso humano hace prácticamente nugatoria la atención médica, cuya calidad ya de por sí resulta deficiente.

En este tema resulta indispensable que el Ministerio de Salud analice las condiciones y cobertura de la prestación de los servicios de salud en los territorios indígenas y proceder a adoptar acciones urgentes, a efectos de garantizar un nivel atencional adecuado que asegure el derecho a la salud de estos habitantes y prevenir situaciones de emergencia como las que ya se han presentado en algunas zonas indígenas. Dotar del personal adecuado y debidamente capacitado en la atención de este tipo de comunidades.

v. Falta de consulta a las poblaciones indígenas en los asuntos que les atañe

A este respecto, resulta necesario establecer, a partir del criterio de las poblaciones indígenas, los mecanismos de consulta, el establecimiento de criterios para formularla y la definición de las formas representativas de los pobladores indígenas conforme a sus modelos organizativos.

Sobre la falta de consulta a las poblaciones indígenas por parte del Estado, cabe mencionar que es una obligación contraída por Costa Rica por medio del Convenio 169 "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes" de la OIT. Sin embargo, ninguna institución pública sabe como utilizar este mecanismo, a quién y cómo dirigirlo.

En relación con la consulta del proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, la Defensoría participó en forma activa en el proceso consultivo del proyecto original en algunas comunidades indígenas.

El proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas es un intento de respuesta a la necesidad de cumplir con los compromisos contraídos por Costa Rica, acordes con la normativa jurídica internacional citada y con ello con las propias poblaciones indígenas y sus derechos fundamentales.

La Defensoría de los Habitantes es consciente de los esfuerzos realizados por llevar el proyecto de marras a conocimiento de nuestras poblaciones indígenas, con el inconveniente de ser una experiencia realmente novedosa en nuestro sistema jurídico, sin antecedentes que permitieran garantizar en forma plena el derecho de consulta.

Los logros y virtudes del proyecto podrán ser adecuadamente fortalecidos por la identificación que de él tengan sus destinatarios, lo cual daría por satisfactoriamente concluida esta primera etapa en la reivindicación y respeto de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

Finalmente la Defensoría recomienda a la Presidencia de la República, establecer una directriz general para las entidades gubernamentales en relación con la obligatoriedad de respetar el derecho de

consulta a las poblaciones indígenas en los asuntos que les atañe. Constituir una comisión interinstitucional con participación de representantes de las comunidades indígenas para la elaboración de un modelo de consulta aplicable a los distintos aspectos de la cotidianidad indígena.

vi. Proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas

En la búsqueda de un nuevo abordaje institucional que incluya la perspectiva de la cosmovisión indígena en el planteamiento de soluciones efectivas a las múltiples e insatisfechas demandas de estas comunidades, la Defensoría ejecuta actualmente un Proyecto de Promoción y Defensa de los Pueblos Indígenas con el apoyo de la Embajada de Canadá.

El proyecto parte precisamente del hecho de que estas poblaciones se encuentran entre las más marginadas de la comunidad nacional, no sólo por su condición económica sino por su condición cultural diferenciada. En este sentido, su posesión ancestral sobre sus territorios, obliga al respeto de sus instituciones sociales y jurídicas. Se trata del reconocimiento al derecho a la diferencia y a la tolerancia en el marco de los derechos humanos internacionalmente reconocidos y del orden jurídico interno.

A partir de estas consideraciones, se pretende configurar una red de defensa que incluya la participación de los habitantes indígenas y los demás actores de las instituciones públicas involucradas en su cotidianidad, con el fin de analizar y coordinar acciones efectivas para el abordaje conjunto de sus principales problemas.

Esta propuesta pretende impulsar una defensa técnica eficaz con el apoyo de la Defensoría, pero gestionada en forma autónoma dentro de las comunidades. En una primera etapa, el proyecto se ejecuta en el territorio indígena de Talamanca por su especial solidez comunitaria, sobre todo por parte de mujeres líderes de la zona. La ejecución del mismo incluye la capacitación en temas sugeridos por ellas y reconocidos como demandas urgentes; tal es el caso de la violencia contra la mujer, derechos de familia y seguridad de los habitantes.

La idea central es apoyar iniciativas locales y coordinar y exigir la actuación y cumplimiento de los actores institucionales involucrados en la dinámica de esta comunidad a saber: el IDA, el Ministerio de Educación, el IAFA, la CONAMAJ, el CONAI, la Sala Constitucional, la Corte Suprema de Justicia (jueces, defensores públicos y fiscales) así como el Ministerio de Seguridad.

Una vez constituida la red de defensa por medio de la autogestión del Centro de Atención Integral de Talamanca, se procurará, en una segunda etapa, trasladar la experiencia a los territorios de la zona sur del país, con el fin de que sean los propios indígenas quienes compartan estas experiencias con sus congéneres y de esa forma se valide, legitime y difunda el modelo de red de defensa de conformidad con las especificidades de cada territorio indígena.

f. Personas privadas de libertad

Algunos de los principales temas que fueron objeto de quejas por parte de la población privada de libertad resultan recurrentes en relación con años anteriores.

i. Salud

Las principales quejas se refieren a la mala atención médica que reciben los internos en los centros penitenciarios y la dilación para ser atendidos en centros de salud y hospitales.

El traslado de las personas privadas de libertad que requieren ser atendidas por un médico especialista, constituye un grave problema debido a la falta de vehículos disponibles, lo que afecta

directamente el derecho a la salud de las personas privadas de libertad. Este problema se torna más grave cuando en la mayoría de los centros penitenciarios no se cuenta con un médico de planta, siendo atendidos por médicos de los EBAIS que no siempre poseen los recursos y el tiempo necesarios para apersonarse a los centros, afectándose directamente la prestación del servicio y los derechos de las personas.

En visitas realizadas a diferentes centros penitenciarios por funcionarios de la Defensoría, se comprobó que en algunos de estos centros las personas encargadas de seleccionar a los privados de libertad para que reciban consulta médica, realizan la escogencia sin criterio médico, como sucede los fines de semana, cuando las personas privadas de libertad que necesitan ser remitidas a un especialista, algunas veces son valorados por agentes de seguridad, lo cual ha llevado a resultados indeseados, incluyendo la muerte de algún interno.

El problema de la falta de recursos en los centros penitenciarios para prestar servicios especializados, como psicología y psiquiatría, es una situación que persiste y al cual la Defensoría le seguirá dando el debido seguimiento, particularmente a partir del desarrollo del componente de salud mental y atención psiquiátrica en el marco del convenio C.C.S.S. - Ministerio de Justicia, que se viene coordinando en forma interinstitucional.

Un problema que tiende a agravar la prestación del servicio médico a los privados de libertad son las condiciones de infraestructura de los centros de salud ubicados en las mismas cárceles. Tal es el caso del Centro de Atención Institucional de San José, en el cual los profesionales de salud trabajan en condiciones lamentables, situación que incide en forma directa en la calidad de la prestación del servicio.

ii. Maltrato físico

Las quejas por maltrato físico contra los privados de libertad son reiteradas en la Defensoría. En ese sentido, es necesario insistir en la capacitación tanto a los servidores de seguridad de los centros de atención institucional, con el fin de garantizar el respeto a los derechos humanos de la población interna y el cumplimiento de las regulaciones existentes, como a los demás funcionarios del sistema.

Cabe destacar que en la mayoría de los casos conocidos por la Defensoría, ante una denuncia específica, la Dirección General de Adaptación Social ha actuado en forma inmediata, procediendo a trasladar al servidor de seguridad a otros ámbitos como medida cautelar y solicitando la investigación inmediata del asunto con la finalidad de proteger la integridad física de los privados de libertad.

iii. Infraestructura

La sobrepoblación y el hacinamiento existentes en los diferentes centros de atención institucional de adultos varones es una situación alarmante y que degenera en una serie de problemas que afectan el desarrollo de la vida carcelaria y la prestación de servicios básicos.

La inseguridad personal, la insalubridad, la corrupción y la degradación, son algunas de las circunstancias que agravan aún más las condiciones de esta población.

Las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia de la administración recién pasada, se abocaron a establecer un plan de expansión carcelaria con la finalidad de aliviar el problema de sobrepoblación. Ello después de muchos años de abandono por parte del Estado costarricense.

Con la inauguración de las nuevas obras, el sistema penitenciario aumentó la capacidad aproximadamente en 1669 nuevos espacios; sin embargo, la situación actual de sobrepoblación en los Centros Penales y Centros de Admisión, refleja que el problema de hacinamiento apenas se aliviaría, tomando en cuenta que todavía queda por concluir la segunda etapa en cada uno de los proyectos. La

Defensoría considera urgente que el plan de obras sea concluido en el menor tiempo posible, en aras de aminorar la deprimente situación que presentan nuestras cárceles.

Además, el problema de infraestructura en los centros penitenciarios ha tenido como consecuencia, que la población adulta masculina indiciada, sentenciada y los detenidos por pensión alimenticia, se encuentren internados de forma indiferenciada en un mismo ámbito, lo cual es violatorio de las normas fundamentales que regulan la materia y obliga a su inmediata separación.

En materia de apremio corporal por pensión alimentaria, debe resaltarse la obligación de los asesores técnicos jurídicos de brindar a la persona una primera asesoría e informarle sobre el servicio de asistencia legal que brinda la defensa pública en cada lugar. Además, deberán enviar semanalmente a la oficina de defensores públicos un listado con los nombres de quienes ingresen por esta causa, para que dicho departamento tome las acciones legales correspondientes, con el fin de evitar que los derechos sean violentados.

Paralelo al plan de expansión carcelaria y de conformidad con el nuevo Código Procesal Penal, la Defensoría ha considerado necesario que entre las políticas criminales, el Gobierno de la República promueva una legislación que tienda a la aplicación de penas alternativas a la prisión, como una forma de ofrecer respuestas diferentes a la realidad criminológica que presenta el país. En ese sentido, la Defensoría ha recomendado a los jefes del Ministerio de Justicia y Gracia que se inste a la Asamblea Legislativa para que se agilice el estudio y la promulgación del proyecto de ley de penas alternativas a la prisión que se encuentra en esa sede y que contiene el proyecto del nuevo Código Penal.

iv. Laboral

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia se ha referido en reiterados votos sobre el trabajo penitenciario, señalando su finalidad reformadora y correctiva a la que se añade la finalidad económica como un medio eficaz para preparar el reingreso a la sociedad de la persona privada de libertad.

Algunos privados de libertad que laboran dentro de los centros penitenciarios han interpuesto quejas por el hecho de que no perciben el salario mínimo por las actividades laborales desempeñadas.

Es necesario distinguir claramente entre el trabajo como actividad remunerada y las actividades dirigidas a preparar al individuo para su retorno a la sociedad.

En el primer caso, se trata de la prestación de un servicio a cambio de una remuneración económica, que puede darse en favor de la Administración penitenciaria o de una empresa privada. Este tipo de trabajo realizado por personas privadas de libertad, debe ser compensado conforme con los parámetros del salario mínimo establecido para la actividad que realiza; actuar en forma contraria, sería permitir la explotación de la fuerza laboral de las personas privadas de libertad.

La Defensoría de los Habitantes ha recomendado a las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia gestionar lo conducente para que en el próximo presupuesto nacional se le asignen al Ministerio los recursos necesarios para pagar el salario mínimo de ley a los privados de libertad que se encuentren laborando para sus centros, así como que se mejoren las condiciones de las áreas de trabajo tales como los talleres de los distintos centros penales.

A su vez, se ha instado al Ministerio de Justicia y Gracia a establecer programas de cooperación con empresas privadas que brinden oportunidades laborales asequibles a los privados de libertad, en plena garantía de los derechos derivados de esta relación.

Otro problema que se presenta con los privados de libertad que laboran en un centro de atención institucional, se relaciona con la necesidad de contar con la cobertura de un seguro por riesgos laborales

para esta población. Ello a propósito precisamente de algunos accidentes de esta índole que se han presentado en los centros penales. Es claro que estas situaciones pueden conducir a incapacidades parciales o permanentes que pondrían a las personas en una evidente desprotección. La Defensoría ha estimado y recomendado a las autoridades del Ministerio de Justicia y Gracia que se establezca un convenio entre la Dirección General de Adaptación Social y el Instituto Nacional de Seguros, para establecer una Póliza de Riesgos del Trabajo que proteja a la población interna que labora.

v. Del derecho a la información y el derecho de petición y pronta respuesta

A raíz de las denuncias de los privados de libertad, particularmente adultos varones y de las diferentes inspecciones de funcionarios de la Defensoría a los centros de atención institucional, se ha puesto en evidencia que, algunas veces, los trámites administrativos no son suficientemente ágiles, de manera que a los privados de libertad no les son atendidas sus solicitudes adecuadamente.

Algunos ejemplos de ello se manifiestan en las denuncias por falta de atención ante una solicitud de cita con funcionarios administrativos para establecer algún tipo de queja, la omisión de respuesta ante estas solicitudes, la falta de información de los horarios de atención de los funcionarios técnicos y administrativos, la inoperancia de los servidores de seguridad para trasladar documentos de los privados de libertad a las oficinas administrativas, el desconocimiento del cómputo de la pena, de las resoluciones emitidas por el Departamento de Procedimientos Administrativos, así como la falta de notificación oportuna de las medidas cautelares adoptadas por el Consejo Técnico de Valoración.

Esto conduce a la violación del derecho a la información y el derecho de petición y pronta respuesta de los privados de libertad. La Defensoría de los Habitantes ha recomendado al Ministerio de Justicia y Gracia la colocación de buzones en los centros penitenciarios, que permitan a las personas privadas de libertad, formular y depositar sus quejas respecto del servicio que reciben, asimismo informar mediante carteles colocados en lugares visibles para los privados de libertad, los horarios de atención de los funcionarios técnicos y administrativos del Centro.

La ausencia de un servicio adecuado de asesoría técnica jurídica en los centros penales es un problema que en forma reiterada plantean los internos en las inspecciones que la Defensoría ha realizado. Esta situación, aunada al irrespeto del derecho a la información, resulta claramente violatoria de los derechos fundamentales de las personas internas que, salvo la libertad de tránsito, no quedan ni limitados ni restringidos en virtud de su encarcelamiento.

Las personas privadas de libertad son seres humanos y titulares de derechos. Los aproximadamente 4.813 habitantes que se encuentran privados de su libertad tienen derecho a que se respete su dignidad y a no ser sometidos a tratos crueles y degradantes como los que se derivan de las condiciones actuales en que se encuentran. Es precisamente lo que la sociedad haga por y con ellos, lo que ellos posteriormente harán por y con la sociedad. No se puede permitir que vuelva a ser una población olvidada y desterrada. En ese sentido, es fundamental la existencia de una voluntad política que mejore el sistema penitenciario de nuestro país, de manera que se coadyuve no sólo al mejoramiento de la seguridad ciudadana, sino además al retorno de estas personas a la vida en sociedad conforme a los valores éticos, jurídicos y morales que la convivencia respetuosa demanda.

Por todo lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes solicita al Poder Ejecutivo, formular una política en materia penitenciaria de corto, mediano y largo plazo tendiente a mejorar el sistema penitenciario de nuestro país, de manera que se coadyuve no sólo al mejoramiento de la seguridad ciudadana, sino además al retorno de estas personas a la vida en sociedad conforme a los valores éticos, jurídicos y morales que la convivencia respetuosa demanda.

g. Función Policial

i. Capacitación

A lo largo de su existencia, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en que las personas que laboran en la Fuerza Pública no cuentan con la formación y capacitación adecuadas para el ejercicio de sus funciones. Esta situación prevalece y afecta negativamente la eficacia policial; además, deteriora su imagen pública, pues en innumerables oportunidades las actuaciones policiales no responden a criterios técnicos, sino más bien a improvisaciones de los funcionarios, que por desgracia tienen como efecto lesiones a los derechos y a la integridad física y moral de las personas.

La capacitación a los funcionarios que desempeñan cargos de mando y de dirección resulta muchas veces más urgente y necesaria que aquella que se brinda al personal subalterno.

Se conoce de la renuencia de comandantes y de oficiales a asistir a cursos y talleres de capacitación. Esta circunstancia provoca que sus órdenes continúen viciadas de ilegalidad y, muchas veces, de irracionalidad, provocando con ello que el personal de menor rango se vea compelido a actuar en contra del ordenamiento jurídico.

Paradójicamente, la Ley General de Policía establece mayores requisitos para el servicio al personal subalterno, que a los efectivos que ejercen labores de mando. Esta laguna legal debe suplirse con políticas institucionales que incorporen a los comandantes y oficiales en las actividades de capacitación de la Fuerza Pública.

Tal como dispone la Ley General de la Administración Pública, la discrecionalidad en el nombramiento de servidores que ejercen funciones de mando, tiene como límite la razonabilidad y las necesidades de calidad en el servicio. Por este motivo, los nombramientos deben ajustarse a los perfiles de puestos establecidos en el manual descriptivo del Ministerio de Seguridad Pública, que precisamente pretende garantizar que las labores de dirección y jefatura sean ejecutadas por personal idóneo.

En otro orden de asuntos, al menos una decena de quejas por detención arbitraria, recibidas durante el período, refleja la ausencia de información y capacitación de efectivos policiales acerca de los motivos por los cuales es procedente la privación de libertad.

Hechas las indagatorias respectivas, los efectivos cuestionados aseguraron a la Defensoría que la ley los autoriza a detener a las personas que se niegan a identificarse ante la Fuerza Pública (la causa más común de detención ilegítima). Incluso se conoce el caso de un comandante que respaldó abiertamente esa hipótesis, en clara contradicción con lo dispuesto reiteradamente por la Sala Constitucional.

Este desconocimiento provoca actuaciones arbitrarias de la policía y deviene, además, en operativos innecesarios e ineficaces para combatir la delincuencia. Al respecto, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación denominada *Las redes del orden*, en la que se analiza detalladamente las detenciones ilegales que practica la Fuerza Pública.

Por otra parte, las quejas recibidas durante este período confirman que muchos efectivos policiales que llegan a recibir capacitación, son despedidos con el cambio de gobierno, por lo que la ausencia de estabilidad laboral y de una verdadera carrera policial, que debería sustentarse en los valores cívicos y democráticos de nuestro régimen político, constituyen problemas conexos que continúan sin ser resueltos.

Aún cuando los esfuerzos realizados por el Ministerio de Seguridad Pública, en torno a la capacitación de sus funcionarios, han sido grandes y sistemáticos, aún persisten grandes necesidades sin atender en este campo. Según informes de ese Ministerio, el plan de reforzamiento que se aplicó a los servidores del Cuarto y Quinto Curso Básico Policial, abarcó a un total de 230 personas. Asimismo, entre 1994 y 1998, 512 personas recibieron el Curso Básico Policial y 174 funcionarios participaron en los Cursos

para Oficiales y Sub Oficiales. De 7.500 funcionarios de la Fuerza Pública, apenas un 6.7% ingresaron al Estatuto Profesional.

La Defensoría de los Habitantes proyecta ejercer un control más estricto sobre la actividad de la Escuela Nacional de Policía, a la que se insistirá en la necesidad de constituir el Consejo Asesor al que se refiere la Ley General de Policía.

ii. Detenciones

Lamentablemente, un tipo de control policial muy frecuente en Costa Rica consiste en la práctica de detener a las personas *para investigación o por prevención*.

Ideológicamente, detrás de semejante práctica subsisten razones discriminatorias y denigrantes que lesionan nuestro régimen de derecho, pues la Constitución Política prohíbe las detenciones que se realicen sin que medie la comisión de un delito. En ese sentido, la Defensoría insiste en que *no hay que detener para investigar, sino más bien investigar para detener*.

Con la excusa de investigar la identidad de las personas, la Fuerza Pública continuó efectuando durante este período, operativos de detención y redadas de personas inocentes, mediante procedimientos que pretenden "*limpiar la ciudad*", pero que en realidad resultan ineficaces para combatir la verdadera delincuencia.

Estas acciones discriminatorias de la policía se dirigen contra las personas más débiles y vulnerables, pues además se sabe que estos operativos no se realizan entre los sectores más acomodados de la sociedad.

Como ejemplo de ello, la Defensoría conoció el caso de una habitante que fue detenida el 2 de agosto de 1997, por dedicarse a vender artículos religiosos en la plaza de la Basílica de los Angeles, sin contar con los permisos correspondientes de la Municipalidad de Cartago y de la Iglesia.

Igualmente, las continuas detenciones de trabajadores y trabajadoras del sexo, por razones discriminatorias, se suceden con regularidad, especialmente las que realiza la Quinta Comisaría del Ministerio de Seguridad Pública.

Las actuaciones arbitrarias también han motivado recomendaciones de la Defensoría para que las autoridades superiores del Ministerio de Seguridad Pública emitan circulares recordatorias a los funcionarios policiales sobre los procedimientos a seguir en diferentes circunstancias, sin que se violen los derechos e intereses de las personas.

Las circulares más importantes que se han emitido son: a) sobre procedimiento a seguir en los desalojos administrativos; b) sobre Contravenciones, Detenciones y Redadas; c) sobre los libros de registro en las Comandancias. Además, a instancia de la Defensoría, se emitió un recordatorio respecto al deber de actuar responsablemente y con espíritu de servicio, a mantenerse neutrales e imparciales en asuntos político-partidistas y a proteger las libertades ciudadanas, la dignidad de las personas y los derechos humanos.

De significativa importancia resulta la emisión por parte del Ministerio de Seguridad Pública, del Manual Básico de Autoridades para la Atención de Niños, Niñas y Adolescentes.

Otras recomendaciones, en cambio, han implicado la apertura de procedimientos administrativos en el Departamento de Inspección Policial, por presuntas detenciones arbitrarias, allanamientos ilegales, por desalojo violento, por abusos de autoridad, por incumplimiento policial, por ingesta de licor y por abuso sexual.

La Defensoría de los Habitantes ha insistido incansablemente ante las altas autoridades del Ministerio de Seguridad Pública, acerca de la necesidad de que los operativos policiales se apeguen al marco de constitucionalidad vigente.

iii. Condiciones laborales de los funcionarios de la Fuerza Pública

La Defensoría de los Habitantes es del criterio que cualquier esfuerzo que se realice para mejorar la formación y capacitación de los funcionarios de la Fuerza Pública, debe siempre circunscribirse en procesos más amplios que tiendan a dotar a sus efectivos, de condiciones de trabajo adecuadas y dignas.

La organización cuartelaria, remanente de las viejas estructuras militares, que implica la permanencia continua de los servidores policiales dentro de las comandancias mientras no prestan servicio en las comunidades y que, entre muchos otros problemas, impide el contacto familiar de los funcionarios, debe empezar a modificarse, tal como la Defensoría ha recomendado al Ministerio de Seguridad Pública.

Muchas quejas interpuestas confidencialmente por los policías, dan cuenta de las difíciles condiciones en que permanecen estos servidores. Así por ejemplo, se ha dicho que los guardias civiles no pueden disfrutar de sus días feriados, que las vacaciones se postergan hasta tres períodos, porque siempre están sujetas a disponibilidad.

Como si esto fuera poco, el comandante de Los Chiles indicó a la Defensoría que "*los policías de la dependencia a mi cargo visten sus uniformes completos porque **ellos los han comprado** para poder atender sus funciones policiales con idoneidad.*"

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha hecho una interpretación restrictiva sobre los derechos laborales de los policías: *los miembros de la Fuerza Pública, según la Sala, no califican dentro de las jornadas ordinarias o extraordinarias sino que deben considerarse funcionarios de un régimen especial que será fijado de acuerdo con las necesidades de las diferentes dependencias del Ministerio.*

No obstante lo anterior, la Defensoría considera que el texto constitucional no establece un régimen excepcional de derechos humanos para los servidores policiales y, en ese sentido, la prestación del servicio de seguridad no debe llevarse a extremos que puedan deshumanizar la situación laboral y personal del funcionario público.

La Defensoría recomendó eliminar los diferentes horarios o roles de servicio entre funcionarios de una misma comisaría o subcomisaría que se presentan en épocas normales de trabajo y entre aquellas que presentan condiciones de servicio similares. El hecho de que los servidores policiales se encuentren fuera del régimen ordinario del servicio civil, no justifica que el horario de trabajo se establezca en forma arbitraria o caprichosa por parte de los jefes de las unidades policiales, tal como sucede en muchas ocasiones.

Por otra parte, las condiciones de infraestructura en que se encuentran muchas unidades policiales, atentan contra la dignidad y la salud de los servidores policiales y, por ende, contra la efectividad del servicio público que ofrecen.

Tal es el caso de las comandancias de Quepos, Cartago, Heredia, Limón, de la Primera y Segunda Comisaría y de gran cantidad de unidades policiales de provincia.

Desde 1994, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia otorgó al entonces Ministerio de Gobernación y Policía un plazo perentorio de tres años para que pusiera las celdas en condiciones que reúnan -al menos- los requisitos mínimos para albergar los habitantes que son detenidos administrativamente sin que se viole su dignidad.

Desde entonces, la Defensoría se ha mantenido vigilante de las acciones que el Ministerio de Seguridad Pública realiza para mejorar el estado de las celdas. En ese sentido, el Ministerio ha emprendido proyectos de remodelación y construcción de celdas y elaboró los presupuestos necesarios para determinar las mejoras que se requieren en 87 de las 750 unidades policiales, con el fin de buscar los recursos económicos pertinentes.

Sin embargo, se desconoce la situación en que se encuentran las unidades policiales para las que no fue posible conseguir los recursos presupuestarios, ni mucho menos de las restantes 750 unidades policiales. Esta tarea se mantiene pendiente.

iv. Profesionalización

Tal como lo ha indicado la Defensoría, la profesionalización de la Fuerza Pública costarricense debe producirse con base en varios requerimientos interconectados, que se refieren a la adecuada formación y capacitación, a la necesidad de dotar a los funcionarios policiales de un mejor ambiente de trabajo, de mejorar la infraestructura, del cumplimiento efectivo de sus derechos laborales, pero sobre todo, de establecer políticas concretas que permitan la estabilidad de estos servidores en sus puestos.

Se ha visto con preocupación que la tendencia a despedir policías cada cambio de gobierno continúa practicándose, llegando incluso a afectar al 80% de sus miembros en los últimos períodos, con lo cual la Fuerza Pública, en vez de tener un carácter nacional, como lo presupone la Constitución Política, ha tenido un claro perfil gubernamental.

Esta situación se torna particularmente grave, tomando en cuenta que por las difíciles condiciones que ofrece el Ministerio de Seguridad Pública para sus funcionarios, el trabajo de policía se vuelve cada día menos atractivo. Fuentes de ese Ministerio indican que, para 1998, existían al menos quinientas plazas vacantes.

La renovación constante y permanente del cuerpo policial provoca la pérdida de la continuidad mínima indispensable que se requiere para sustentar el proceso de profesionalización que se ha establecido en la Ley General de Policía.

Esta situación, sumada a la escasa capacitación de los puestos de mando y a la renuencia de los funcionarios que ejercen labores de jefatura y dirección para participar en actividades de capacitación, constituye un problema de fondo que debe ser atendido pronta y efectivamente por el Poder Ejecutivo.

v. Acción policial

Como un efecto derivado de la falta de información y capacitación, la Defensoría ha conocido durante el período quejas relacionadas con el funcionamiento ilegítimo de la Fuerza Pública, en actividades que no les son propias o que, siéndoles, resultan omisas en el cumplimiento de las labores policiales.

Así por ejemplo, en los casos de desalojos de campesinos poseedores en precario de predios agrícolas, la Defensoría investigó la situación de la comunidad de "La Mufla", en Zapote de Sarapiquí. En este lugar se produjo el desalojo de 32 familias, con la participación de "un pelotón policial particular", conformado por unos 60 hombres fuertemente armados.

Según constató la Defensoría, la participación, en el operativo de desalojo, de los agentes privados de seguridad, no solamente fue inadecuada e innecesaria sino que, además, se produjo en contradicción con lo establecido en la Ley General de Policía. Dicha participación pudo haber sido causante de confusión durante el operativo, cuyos resultados se tienen a la vista con la interposición de una denuncia penal ante el Ministerio Público, entre otras cosas. En ese sentido, si la Fuerza Pública hubiese conservado su autonomía y sus atribuciones plenas en el operativo, es muy posible que el desalojo hubiese tenido consecuencias

menos drásticas para todas las personas involucradas. Así por ejemplo, la destrucción de cultivos y de viviendas -presuntamente por parte de los agentes privados de seguridad- constituye una actuación a todas luces innecesaria, que pudo haberse solventado por la vía de la negociación (dando oportunidad a los campesinos para recolectar sus bienes y, en su momento, también sus cosechas).

Resulta evidente que las autoridades de policía que participaron en el desalojo, desconocían los límites establecidos a la actuación de los agentes privados de seguridad, razón por la cual resulta evidente la necesidad de capacitar a la Fuerza Pública en sus atribuciones y deberes.

Hay que recalcar que, detrás de los operativos de desalojo, generalmente se identifica una problemática social de mayor envergadura -pobreza, exclusión social, discriminación- que tiene como correlato la presión sobre los bienes de producción y la naturaleza social de la propiedad, motivo por el cual debe también insistirse en la imposibilidad de resolver los conflictos sociales mediante procedimientos policiales. Otro caso similar de desalojo de campesinos que conoció la Defensoría, es el de la finca conocida como *Las Lecherías*, en el cantón de Golfito, realizado el 9 de agosto de 1997.

En otro orden de cosas, la Defensoría investigó la situación del trasiego de drogas en la zona de Barra del Colorado y se evidenció la inseguridad de la zona y el peligro para los habitantes y visitantes del lugar, pues las autoridades no logran asegurar la tranquilidad pública.

Según la respuesta ofrecida por el Ministerio de Seguridad Pública, la limitación de recursos humanos y técnicos constituye uno de los principales problemas para atender el problema del tráfico de drogas, que principalmente proviene del extranjero.

La limitada capacidad de reacción de la Fuerza Pública ante el acecho constante del narcotráfico, posiblemente se relacione con la forma en que se organiza la policía, en donde existe una especialización excesiva de sus dependencias, por lo que únicamente el cuerpo destinado al control de drogas está debidamente capacitado para atender este tipo de situaciones.

Conviene que el Ministerio de Seguridad Pública analice la posibilidad de que los diversos cuerpos policiales tengan capacidad y formación técnica para atender y colaborar en las diferentes modalidades de servicio que implica la labor policial.

En relación con la práctica de las concentraciones, debe tenerse en cuenta que éstas implican la permanencia -a veces prolongada- de policías en las comandancias, ante la presunción de un peligro o necesidad pública.

Este mecanismo, que rara vez resulta necesario, es sin embargo utilizado con frecuencia por el Ministerio de Seguridad Pública, provocando con ello malestar entre los funcionarios policiales, fundamentalmente porque genera la pérdida de contacto familiar y la permanencia en edificios insalubres, muchas veces hasta por varias semanas.

La Defensoría es del criterio que el Ministerio de Seguridad Pública debe recurrir, en vez de las concentraciones, a un régimen de disponibilidad, que permita mantener alerta a contingentes policiales, sin necesidad de someterlos a una práctica militar innecesaria, como lo son las concentraciones.

La Defensoría de los Habitantes proyecta realizar un diagnóstico acerca de la función policial - que incluya un estudio de los procedimientos que sigue el Departamento de Inspección Policial- la cual tendrá por objeto facilitar al Ministerio de Seguridad Pública las medidas correctivas que correspondan.

Finalmente resulta indispensable recomendar al Ministerio de Seguridad Pública revisar la reglamentación que regula el servicio privado de seguridad, de modo que se garantice la existencia de mecanismos efectivos de control de funcionamiento de estos servicios, las modalidades de prestación, la idoneidad de las personas

que los brindan y la responsabilidad de los encargados y de las empresas, de conformidad con la Ley General de Policía.

h. Comerciantes de la calle

En atención a la queja de un habitante que ejerce el comercio informal y que denunció el decomiso de su mercadería por no encontrarse al día con el pago del canon de su permiso, la Defensoría señaló que la condición de patentado la otorga el órgano municipal legalmente autorizado para hacerlo, en este caso la Administración o el Ejecutivo de la Municipalidad y, consecuentemente, resulta claro que es también el único órgano autorizado para retirarlo -sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales-. En ese sentido, si un patentado incumple con el pago del canon correspondiente, lo que procede es que la Administración Municipal disponga, mediante acto fundado, la revocación de la patente en cuestión.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que la policía municipal debe limitarse a tomar nota de la irregularidad, valga decir la falta de cancelación del canon, e informarlo a la Administración Municipal, para que ésta ordene ejecutar las medidas concernientes.

La Defensoría recomendó al Ejecutivo Municipal de San José, girar instrucciones al personal de la Policía Municipal, para que no se retire de la vía pública ni se decomise la mercadería de los comerciantes informales patentados o permisionarios, cuando los oficiales de la policía, si bien existiendo un permiso, comprueben la falta de pago del canon correspondiente. Antes de proceder al retiro, la autoridad administrativa deberá realizar el procedimiento correspondiente y sólo después emitir la orden de retiro, con el fin de garantizar el debido proceso a la persona afectada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución Política.

C. DIRECCION DE CALIDAD DE VIDA

El Area de Calidad de Vida conoce de los siguientes temas: vivienda popular, acceso a los servicios de salud y protección del medio ambiente. Dentro de estas categorías, se desglosan los temas de falta de cupo, mala atención o negación de servicios médicos, maltrato de usuarios, trato desigual a asegurados y mal funcionamiento de los EBAIS, atención a pacientes de VIH/sida, así como afectación a la biodiversidad, al recurso forestal, contaminación atmosférica, de cuerpos de aguas, desechos sólidos y afectación de zona marítimo terrestre. Finalmente, en los temas de vivienda popular se atienden denuncias por deficiencia en la calidad constructiva, condiciones inadecuadas del terreno, mal manejo de aguas negras y pluviales, violación del derecho a la información de los beneficiarios del bono, invasión y ocupación de zonas verdes y carencia de obras comunes en proyectos de interés social.

Estos temas fueron acuñados bajo el concepto de calidad de vida, atendiendo una recomendación vertida por organismos consultores de la Organización de las Naciones Unidas, a efecto de dar una atención integradora a estos temas, de manera que el entorno humano y el medio ambiente natural fueran analizados desde una perspectiva biocéntrica y holística.

Calidad de vida es un concepto que refiere a procesos continuos de mejoramiento de los elementos esenciales de la vida. Al acuñar este concepto, la Defensoría procura impulsar un abordaje y análisis multidisciplinario de las denuncias y problemas investigados, que incorpore la dinámica interacción entre los seres humanos y su entorno, con la intención de que ello conlleve a la adopción de decisiones administrativas, tendientes a lograr una mejor calidad de vida para los habitantes de la República.

1. Trabajadores agrícolas y efectos del DBCP

Una responsabilidad histórica

La Defensoría de los Habitantes interviene en este caso en atención a la denuncia interpuesta, así como a requerimiento de algunos diputados de la legislatura 1994-1998. En la atención de este caso se han realizado giras a Guápiles, Puntarenas, Nicoya y Golfito, así como reuniones con más de 1000 trabajadores afectados⁴⁰.

La Defensoría de los Habitantes considera que existe una responsabilidad histórica por hacer visible a las víctimas de un situación que, por decisiones de orden político y económico, no reconoció nunca el Estado costarricense. La negación de los hechos y sus secuelas, lejos de dignificar a 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.

También preocupa a la Defensoría, el hecho de que se les denomine "esterilizados", estigmatizándoseles así en relación con su capacidad reproductiva, siendo que además, la afectación de esta población va mucho más allá de la esterilización.

Durante la investigación se ha realizado entrevistas a 1,143 trabajadores bananeros y a 400 compañeras y esposas de estos trabajadores; se han mantenido reuniones con funcionarios del Ministerio de Trabajo, del Instituto Nacional de Seguros, del Centro de Mujer y Familia, entre otros. También y acogiendo una solicitud expresa de los trabajadores bananeros, se presentó una denuncia ante la Junta Directiva y Fiscalía del Colegio de Abogados por patrocinio infiel y negociaciones inconsultas y lesivas a los intereses de los clientes. Además, se ha revisado una serie de fuentes bibliográficas y de investigación que se refieren al tema, tanto a nivel nacional como internacional.

a. Información general y antecedentes

El Dibromocloropropano, conocido por sus siglas como DBCP, es un nematicida tóxico creado por el Instituto de la Piña de Hawaii en el año de 1951. Las empresas norteamericanas Dow Chemical y Shell Oil inician su producción industrial a partir de 1956.

Estudios toxicológicos realizados en 1958 por el Dr. Charles Hine de la Escuela de Medicina de la Universidad de California en San Francisco, Estados Unidos, demostraron que -en animales de laboratorio- la exposición en dosis bajas producía atrofia testicular y en dosis significativas, generaba esterilidad en la totalidad de los individuos expuestos, aparte de daños en los pulmones y riñones.

Pese a la existencia de estos resultados, en 1964 se emitió la licencia a las compañías productoras para su comercialización y a partir de los primeros años de la década de 1970, el DBCP fue utilizado en Costa Rica para el control de nemátodos en las plantaciones de las compañías bananeras United Fruit Company y Standar Fruit Company. El periodo crítico de la exposición se extiende de 1976 a 1979.

La exposición al DBCP se determinó como causa de esterilidad comprobada en 35 trabajadores de una fábrica de formulación de este producto en California, razón por la cual la Agencia de Protección Ambiental (EPA), lo calificó como posible agente carcinógeno en 1975 y estableció la necesidad de utilizar equipo de protección. Posteriormente en 1977, mediante la

⁴⁰ Se les denomina trabajadores afectados por cuanto han acreditado la esterilidad mediante espermogramas y afecciones varias.

sanción de leyes federales, se prohibió en los Estados Unidos su elaboración y se restringió su uso; no obstante ello, el nematocida se continuó produciendo, exportando y aplicando en Costa Rica y en otros países centroamericanos.

Con ocasión de los primeros diagnósticos realizados por el Instituto Nacional de Seguros y posteriormente por el Hospital Calderón Guardia, se determinó esterilidad en hombres trabajadores de las plantaciones bananeras. En 1978, el Dr. Fernando Urbina, Director Médico de ese centro hospitalario, envió una comunicación al Vicepresidente de la República de ese entonces, por medio del cual se ponía en conocimiento los datos recopilados sobre los efectos del DBCP como causante de esterilidad. A partir de esa fecha, el Ministerio de Agricultura y Ganadería gestionó el retiro de una importación del nematocida que había realizado la empresa Standar Fruit Company. A instancias del MAG esta compañía reexportó a Honduras el embarque que consistía en 20.000 kilogramos de DBCP.

Estos y otros estudios realizados sobre la población directamente expuesta, arrojaron datos coincidentes de esterilidad masculina, asociada a la aplicación del nemagón en las plantaciones bananeras de Costa Rica y pese al conocimiento que sobre el particular ya tenían tanto el Ministerio de Salud como el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el propio Instituto Nacional de Seguros, no fue sino hasta 1988 -diez años después de los primeros avisos- que el Gobierno finalmente prohíbe el registro, importación, tránsito, almacenamiento, venta y uso del nematocida, mediante Decreto Ejecutivo N° 18346 MAG-S-TSSS del 8 de octubre de 1988.

b. Marco legal y el papel de las instancias de control estatal durante el período de exposición

Desde el año de 1969, la Ley de Sanidad Vegetal establecía la obligación de registro de los plaguicidas ante el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el cual tenía atribuciones legales suficientes para realizar el control sobre la importación, venta y uso de los productos.

El artículo 27 de la Ley de referencia señalaba que de previo a la autorización de venta, el Ministerio debía exigir a los interesados presentar la literatura e información conveniente y someter el producto a las pruebas que se estimaran necesarias para determinar los grados de concentración e inocuidad del producto. La normativa de referencia facultaba a dicho Ministerio para realizar las pruebas a costa de los solicitantes.

Con la entrada en vigencia de la Ley General de Salud, en 1973, se confirma la responsabilidad del Estado, ya establecida en el artículo 50 de la Constitución Política, para velar por la salud de la población y otorgó al Ministerio de Salubridad Pública -hoy Ministerio de Salud- la potestad de regular la utilización de plaguicidas en el territorio nacional, la exigencia del registro y autorización de venta y uso de los productos; igualmente, estaba condicionado a la verificación de la composición y efectos sobre la salud de las personas.

De acuerdo con los antecedentes a los que tuvo acceso la Defensoría de los Habitantes, los controles que ejercían ambos ministerios durante el período de mayor exposición -1975 a 1979- resultaban 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 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, quedando así expuestos a que las toxinas entraran directamente al sistema sanguíneo por el contacto con la piel y al inhalar los vapores.

Valga señalar 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.

c. Población afectada

Muchos elementos impiden determinar con exactitud el número de afectados directos por la aplicación del DBCP. Entre ellos, pueden citarse el sistema de subcontratación mediante capataces con empleados ocasionales, la rotación de los trabajadores en las distintas fincas y la carencia de presentación de reportes y planillas en los primeros años de aplicación, así como la ausencia de registros completos en las instancias de control del Estado.

Se estima que el número de afectados directos es de 6,500 a 7,000 trabajadores que se vieron expuestos por mezclar, aplicar o apoyar a quienes aplicaban el producto; a ellos deben sumarse las compañeras y los hijos nacidos con problemas físicos y mutagénicos, cuyas causas puedan relacionarse con dicho producto, así como los hijos de los trabajadores que, si bien por su corta edad no laboraban formalmente en las compañías, fungían como "almuerceros" de sus padres y permanecían durante períodos transitorios en las plantaciones. La población total de afectados directa e indirectamente, podría alcanzar hasta 25.000 personas.

Entre los efectos y daños aparentemente asociados con este producto se señalan entre otros: la infertilidad, abortos involuntarios, nacimientos con malformaciones, niños nacidos con limitaciones neurológicas y desarrollo diferenciado, discapacidades varias, trastornos hormonales, traumas psicológicos y pérdida de autoestima, estos últimos afectan a todo el núcleo familiar. A efecto de acreditar una causalidad suficiente para establecer las posibles afecciones de este segmento de población, la Defensoría de los Habitantes, en coordinación con el Laboratorio de Plaguicidas de la Universidad Nacional, está llevando a cabo un estudio intenso sobre las posibles asociaciones registradas por aplicación de este producto en el resto del mundo.

d. Interposición de reclamos judiciales

A partir de 1993, algunas organizaciones de trabajadores bananeros solicitaron los servicios de abogados en Costa Rica para que los representaran en las Cortes de Texas y Luisiana de los Estados Unidos, para la reclamación de los daños sufridos por la aplicación del DBCP. Los abogados nacionales se asociaron con firmas norteamericanas.

Para los efectos correspondientes, los trabajadores otorgaron poderes generalísimos sin limitación de suma en forma amplia a sus abogados costarricenses, quienes a su vez, delegaron la representación en sus asociados norteamericanos.

Los trabajadores se han manifestado inconformes con la representación legal y los términos de los arreglos extrajudiciales a los cuales llegaron sus representantes con las empresas fabricantes o productoras del nemagón, sobre todo por el hecho de que muchos de los trabajadores fueron excluidos de tales acuerdos por cuanto no demostraban tener menos de 20 millones de espermatozoides o bien porque habían procreado cuatro hijos o más.

Copias de los arreglos extrajudiciales que han sido presentados a la Defensoría, establecen un 40% de honorarios para los abogados, más los gastos administrativos del proceso.

En los finiquitos o arreglos de pago se reconoce como lesiones y enfermedades a todas *"entre otras la pérdida o disminución de las funciones y capacidades reproductoras, problemas sexuales, mayor riesgo de contraer enfermedades, incluso cáncer, dolor físico y angustia mental, mayor riesgo de daños genéticos y la pérdida de la capacidad de disfrutar una vida plena y normal, además de otros daños como resultado de trabajar con químicos u otras sustancias, o de estar alrededor o en contacto con los mismos..."*; sin embargo, se consideró que estos riesgos no se indemnizarían sino únicamente el daño moral, por lo que se establecieron los parámetros de negociación previamente indicados que refieren al número de hijos y al conteo de espermatozoides.

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 entre 1993 y 1994, tenían en ese momento un número mayor de espermatozoides de los que cuentan hoy en día, pero el criterio para indemnizar el mal llamado "daño moral", fue tan poco objetivo, que tampoco se consideró la calidad de los espermatozoides, ya que puede alcanzarse un conteo de 20 millones y sin embargo, solamente un 30% de ellos o menos, resultan adecuados.

En dichos documentos de arreglo, los trabajadores renuncian a todas y cada una de las demandas, reclamos, juicios, acciones, causas de acción, embargos preventivos, deudas, desagravio judicial, tasaciones, responsabilidad civil, gravámenes, pagos de liquidación y en general, cualquier otra reclamación suya, de su cónyuge, beneficiarios, sucesores, herederos o concesionarios.

Los trabajadores que no lograron demostrar los dos requisitos indicados, han recibido la suma de \$100. Para estos afectados y para aquellos que no interpusieron acciones oportunamente, no existe posibilidad de obtener una indemnización siquiera representativa por los daños producidos, a raíz de una enmienda emitida por la jurisdicción norteamericana declarando incompetencia. Esta situación se confirma por la extensión y aplicación del "foro no conveniente" a los Tribunales Federales que les permite desestimar las demandas por considerarse que el reclamo debe dilucidarse en el país de origen del trabajador.

A nivel nacional, las posibilidades de éxito de una eventual reclamación por daños y perjuicios contra el Estado, las empresas productoras o aplicadoras parecen reducirse, dado el transcurso del tiempo y la posible prescripción de las acciones. Se ha tenido a la vista copia de una sentencia dictada en proceso ordinario interpuesto en el Juzgado Cuarto Civil de San José bajo el N° 353-95 de las 16:00 del 1 de setiembre de 1995, en virtud de la cual dicha instancia se declara incompetente para conocer del proceso por razón de jurisdicción 41, resolución que es confirmada por el Tribunal Superior Segundo Civil y la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ante los recursos de apelación y recurso de casación presentados.

Es importante indicar que la Defensoría ha limitado su participación en este lamentable caso a esclarecer lo sucedido, brindarle información y orientación a los afectados y procurar que el Estado costarricense asuma la responsabilidad que debió haber asumido hace veinte años, para con esta población y le garantice al menos, el acceso a los servicios de salud pública y a recibir una pensión que les permita vivir dignamente. Pero sobretodo, la Defensoría está empeñada en que

41La resolución consideró que este juicio "... no es de los que corresponden al juez costarricense según los criterios de vinculación de competencia nacional e internacional vigentes en los ordenamientos".

este pueblo solidario reconozca a los trabajadores afectados por la exposición al DBCP y a sus familias, como las víctimas que fueron, que las haga visibles y que las apoye.

2. Manejo de los desechos hospitalarios, domésticos e industriales

a. Desechos hospitalarios

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia sobre la inadecuada disposición de los **desechos hospitalarios** realizada por los hospitales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), situación que pone en grave riesgo los derechos a la salud y a la vida de los trabajadores municipales dedicados a su recolección.

De acuerdo con la Organización Mundial para la Salud, estos desechos se denominan residuos médicos y se identifican como:

- residuos generales (no peligrosos)
- cortopunzantes (infectados o no)
- residuos infecciosos (además de los cortopunzantes infectados)
- residuos químicos y farmacéuticos y
- otros residuos peligrosos como: drogas, cotoxinas, sustancias y equipos radioactivos y recipientes presurizados.

La Defensoría de los Habitantes ha considerado que los desechos hospitalarios deben ser tratados de manera especial y la recomendación general es que estos se separen con identificación y envase adecuado con sus características, preferiblemente en bolsas plásticas de diferentes colores y envases de plástico rígido o metálico para los desechos punzocortantes. Asimismo, deben recibir un tratamiento especial antes de su disposición final, como la esterilización de los objetos punzocortantes y otros envases que hayan contenido desechos infecciosos o peligrosos para la salud humana. Lo anterior lo dispone el Reglamento de Manejo de Basuras y el Reglamento de Rellenos Sanitarios.

La Defensoría pudo constatar que interinstitucionalmente se están realizando esfuerzos para mejorar el tratamiento y disposición de los desechos hospitalarios, especialmente mediante el desarrollo de Programas de Saneamiento Básico, que permitan optimizar las medidas sanitarias y de seguridad en el manejo de los mismos. Asimismo, emitió una serie de recomendaciones a la CCSS, a la Municipalidad de San José y al Ministerio de Salud, con el fin de resolver definitivamente el problema. Dichas instituciones están realizando acciones tendientes a mejorar la situación, como por ejemplo: la implementación de un programa intensivo de vacunación, así como la adquisición de equipo nuevo para la protección especial de los recolectores de basura, el mejoramiento de la capacitación tanto para los funcionarios municipales como para los centros de salud.

b. Desechos domésticos

En cuanto a los **desechos domésticos**, la Defensoría ha realizado esfuerzos para que los botaderos de basura del país cumplan con las disposiciones existentes al respecto y se logre, paulatinamente, convertirlos en verdaderos rellenos sanitarios. Lo anterior, con el fin de mejorar la calidad de vida de los vecinos de las propiedades en donde se encuentran los basureros, así como velar por la conservación del medio ambiente.

A pesar de lo anterior, el Ministerio de Salud no ha realizado las acciones correspondientes para cerrar los botaderos que incumplen con los requisitos mínimos de sanidad. Las municipalidades tampoco asumen la responsabilidad del caso y estos lugares siguen funcionando con los problemas sanitarios que implica la actividad, entre otros: contaminación de cuerpos de agua, de la atmósfera, propagación de moscas y roedores.

La Defensoría ha tenido conocimiento del estado en que se encuentran algunos rellenos sanitarios en el territorio nacional. Seguidamente, hacemos mención a ellos.

i. Zagala

La Defensora de los Habitantes, visitó en setiembre de 1997, la zona de Puntarenas y recibió de los habitantes del lugar, denuncias por la operación del botadero de basura, ubicado en la localidad de Zagala, el cual recibe desechos sólidos provenientes de Puntarenas, Montes de Oro y Esparza. Según la investigación realizada, dichos desechos no reciben tratamiento alguno sino que de vez en cuando reciben cobertura de tierra.

Pese a que esta situación es de conocimiento de las autoridades de Salud, el citado botadero opera al margen de todas las normas sobre el manejo de desechos dictadas al efecto y de la propia Ley General de Salud.

Esta precaria situación genera múltiples fuentes de contaminación y amenaza la salud de los pobladores. Esto preocupa a la Defensoría de los Habitantes en el tanto Puntarenas fue la zona más afectada por el dengue, lo que llevó el 22 de octubre de 1997, a solicitar al Ministro de Salud que procediera a decretar el cierre.

Ejecutivos de las comunidades involucradas no han mostrado ningún interés en efectuar mejoras o proporcionar el mantenimiento mínimo requerido por el vertedero para que cese la contaminación y la producción de vectores y plagas, tanto para los vecinos como para los cuerpos de agua que se ubican cerca del citado botadero.

Nuevamente y ante el inminente riesgo de que con las primeras lluvias se activen los focos del dengue, la Defensoría de los Habitantes insiste en la necesidad de que las autoridades municipales y de salud de la localidad procuren que el tratamiento de los desechos se ajuste a los criterios técnicos y su operación resulte inocuo para los habitantes de la zona.

Por otro lado, se integró una comisión en la que están representadas las municipalidades, funcionarios del Ministerio de Salud, miembros activos de la comunidad y los diputados electos de la zona. Dicha comisión procura avanzar en los procesos de licitación de un terreno donde operaría un nuevo relleno sanitario bajo administración de alguna compañía privada con experiencia en esa actividad y que eventualmente asumiría la contratación de los actuales trabajadores municipales.

Mientras esto ocurre, deberán destinarse los recursos necesarios para al menos, aplicar cobertura a los desechos y restringir el acceso de personas ajenas al botadero.

ii. Botadero de basura del cantón de Liberia

Los días 18 de marzo y 4 de abril de 1998, se realizaron dos inspecciones al relleno sanitario del cantón de Liberia, proyecto financiado por el Fondo AECI ESPAÑA-COSTA RICA. La Defensoría pudo constatar el grave deterioro y abandono en que se encuentran las instalaciones. Este relleno pretendía ser un modelo para la región.

En atención a lo indicado, el día 20 de marzo de 1998, se envió comunicación y solicitud de intervención tanto al Jefe de la Región Chorotega del Ministerio de Salud, como al Ejecutivo Municipal de Liberia.

El 5 de mayo fue remitido a esta Defensoría, un informe técnico del Departamento de Control Ambiental del Ministerio de Salud que confirma los hechos denunciados por la Defensoría y consigna que los lixiviados derraman hacia una quebrada colindante con el terreno por el costado sur; la pendiente del terreno donde se ubica el citado relleno facilita la contaminación.

El Ministerio de Salud, en atención a la denuncia de la Defensoría, giró orden sanitaria a la Municipalidad de Liberia, por medio de la cual se le otorga un plazo de 4 meses para realizar las obras de reparación y mantenimiento, a fin de que el relleno funcione en la forma que inicialmente fue concebido.

iii. Relleno Sanitario de Río Azul

En el caso del relleno de Río Azul, la Defensoría emitió un informe a inicios de 1995 en el cual recomendaba se iniciara el proceso de cierre técnico del relleno. Si bien hasta el momento se desconoce el plazo para proceder al cierre definitivo del relleno de Río Azul y tampoco se vislumbran alternativas de carácter municipal para la adecuada disposición de la basura generada en el área metropolitana, lo cierto es que el cierre técnico inició y su evolución resulta bastante favorable, pese a que durante la última visita al sitio realizada en mayo de este año, acredita que los lixiviados no están recibiendo tratamiento alguno, ni se cuenta con análisis de composición química de los residuos líquidos, sino que simplemente se colectan en una laguna donde se dan únicamente procesos de sedimentación de sólidos.

Dentro del relleno se han llevado a cabo obras de un tímido cierre perimetral, se instalaron tuberías para recolección de lixiviados y se construyeron obras de colección y evacuación de aguas pluviales, así como la colocación de cobertura final. Aún se encuentran pendientes la recolección y aprovechamiento del gas propano.

La Defensoría de los Habitantes insta al Gobierno de la República para que hagan efectivas sus promesas de llevar a cabo el cierre del Relleno Sanitario de Río Azul y llama la atención de los señores Diputados en el sentido de que la morosidad de los gobiernos locales del pago de los montos correspondientes al depósito de los desechos dentro del Relleno de Río Azul, no permite a la Unidad Ejecutora realizar mejoras en periodos más cortos y ejecutar obras planificadas.

c. Desechos industriales

En relación con **desechos industriales**, la Defensoría ha conocido de casos de manera tangencial, por denuncias de industrias que contaminan el ambiente. Ciertamente, la Ley General de Salud y otras, disponen la obligación de las industrias de darle tratamiento a sus desechos y de abstenerse de disponerlos para recolección municipal. Esto ha hecho que algunas industrias asuman el transporte de sus desechos pero simplemente pagan el traslado hacia Río Azul, donde se deposita de manera indiscriminada los desechos domésticos, haciendo inaplicable la medida de tratamiento de los desechos que se procuró al sancionar la Ley General de Salud.

La Defensoría reconoce que algunas industrias de alta tecnología almacenan sus desechos en bodegas especiales y luego los exporta a los Estados Unidos, para ser tratados mediante tecnologías especiales o bien reciclados.

El problema de los desechos sólidos es preocupante y las instituciones competentes, como el Ministerio de Salud y las municipalidades, deben tomar medidas prontas y definitivas para solucionar este conflicto en las distintas comunidades. Es importante que se involucre a las comunidades para que tomen conciencia del problema, colaboren con las instituciones para buscar soluciones al respecto y se realicen programas de reciclaje y reuso para disminuir la cantidad de desechos que se producen en el país.

3. Las granjas porcinas

Desde hace varios años, las granjas porcinas han venido ocasionando problemas sanitarios y de contaminación al medio ambiente, debido a la mala disposición de sus aguas residuales, emisión de malos olores y propagación de plagas y moscas. La operación de estas chancheras ocurre al margen de los requisitos y normas técnicas establecidas para su funcionamiento. La Defensoría ha insistido ante las autoridades respectivas y con el Ministerio de Salud, principalmente, para tratar de regular esta actividad.

A pesar de que existe normativa puntual como es el caso del Reglamento de Granjas Porcinas, la Ley de Aguas, la Ley General de Salud y la Ley de Conservación para la Vida Silvestre, entre otras, se siguen dando casos de contaminación y las autoridades de salud no han ejercido un control efectivo sobre dicha actividad. Por lo anterior, la salud de los vecinos se ve amenazada y persiste la contaminación sobre los ríos, por descargas ilegales de los líquidos y lodos de las plantas de tratamiento, la contaminación atmosférica y las moscas. Los administradores de las chancheras continúan disponiendo sus desechos sin brindarles mayor tratamiento. La contaminación por efecto de las chancheras, afecta ríos importantes como el Ciruelas, el Tacares, Prendas, Burito, Bananito, el Grande de Palmares, Pirro, entre otros.

Un problema general que se ha dado con las porquerizas es el funcionamiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales, ya que luego de instalar un equipo para tratar las aguas, no se le da mantenimiento adecuado o bien se duplica o triplica la población autorizada, lo que torna ineficiente cualquier diseño de tratamiento previo, sin que intervenga el Ministerio de Salud, en garantía de los derechos de los habitantes y pese a tener conocimiento de las quejas de los vecinos.

El Ministerio de Salud no da un efectivo seguimiento a la eficiencia de las plantas de tratamiento y lagunas que autoriza. Es indispensable que las autoridades de salud realicen visitas periódicas a las granjas porcinas, por lo menos una vez cada seis meses, para que exista un control efectivo de la actividad. Los vecinos denuncian además corrupción por parte de algunos de los funcionarios que autorizan o ejercen control sobre este tipo de actividades.

La Defensoría considera que el Ministerio de Salud debe realizar acciones concretas y efectivas para regular la actividad de granjas porcinas en Costa Rica lo antes posible y, de ser el caso, disponer el cierre y el decomiso de los animales en aquellas granjas que incumplan las disposiciones sanitarias. El costo ambiental que significa para el país mantener estas actividades que contaminan constantemente el ambiente, son muy altas y es tiempo de realizar acciones con el fin de solucionar el problema definitivamente, **eliminando la tolerancia** que ha caracterizado la actividad del Ministerio de Salud.

4. Contaminación atmosférica

a. Contaminación por electricidad

Se llevaron varios casos en Liberia, San Carlos y Heredia, en los que se denuncia el paso por poblaciones, de cables de alta tensión. Se ha evidenciado el riesgo que acreditan estudios internacionales, en el sentido de que dependiendo del voltaje y las distancias que respete el proyecto, puede elevarse el riesgo de generar cáncer en las personas, especialmente en la niñez.

La recomendación de la Defensoría se ha dirigido al ICE, en el sentido de que debe adoptar las medidas de protección y precautorias necesarias para eliminar o reducir de manera importante el riesgo para los habitantes expuestos.

b. Contaminación sónica

Las denuncias por contaminación sónica son consecuencia de la operación de talleres mecánicos, funcionamiento de bares y restaurantes, templos y, en menor cantidad, por actividades industriales como por ejemplo, extractores de aire, ruido de motores de furgones, encendido y aceleramiento de vehículos repartidores en horas de la madrugada y a altas hora de la noche.

La recomendación de la Defensoría sobre este tipo de denuncias, es que los gobiernos locales y el Ministerio de Salud, apliquen consistentemente la referencia de uso de suelo y en el caso de los primeros, que aprueben planes reguladores de uso del territorio del cantón.

c. Contaminación por partículas

Se han estudiado varios casos por emisión de partículas como aserrín de mueblerías y aserraderos, partículas de polvo de empresas e industrias y humo de chimeneas de fábricas, así como también sodas que perjudican a los vecinos.

La situación se ha corregido con la aplicación y sanción de normas reguladoras de las emisiones a la atmósfera, así como la solicitud de estudio de análisis de composición de las emisiones y controles puntuales por parte de los funcionarios del Ministerio de Salud.

d. Contaminación por malos olores

La mayoría de casos denunciados al respecto provienen de emisiones de granjas porcinas, beneficios de café, empresas industriales, talleres de pintura y soldadura y olores fuertes de sodas y restaurantes. También es el caso de botaderos de basura, estaciones de gasolina y plantel de vehículos de servicio público.

Todos los casos denunciados ante la Defensoría de los Habitantes referentes al tema, han sido previamente denunciados ante funcionarios del Ministerio de Salud sin resultados positivos, pese a que existen regulaciones puntuales en el sentido de que las actividades autorizadas no pueden operar y afectar las condiciones de calidad de vida de los vecinos.

e. Recurso forestal

Se han tramitado casos especiales de tala de mangle enano en Colorado de Abangares, así como de deforestación de zonas de protección de cuerpos de agua. También se han tramitado casos de tala de manglares y destrucción de humedales como consecuencia de desarrollo urbanístico y turístico.

Hay una desprotección importante del recurso forestal y continúa dándose la tala ilegal en porcentajes significativos, pese a la conciencia ambiental generada en los últimos años. La corrupción y el mal entendido manejo del bosque, ha afectado la masa boscosa de Costa Rica. Es necesario indicar que una plantación no provee de los mismos servicios ambientales de los bosques naturales, es por ello que estas regiones deben ser claramente identificadas y protegidas adecuadamente, al menos mediante Decreto Ejecutivo.

Si bien la cantidad de denuncias por tala de árboles, se ha reducido en relación con años anteriores 42, lo cierto es que la cantidad de madera extraída sigue siendo importante.

Las áreas de protección de márgenes sigue siendo irrespetada por técnicos y funcionarios municipales, así como por funcionarios del MINAE y regentes de los planes de manejo. La reciente reforma a la Ley Forestal, restringe nuevamente las potestades de los gobiernos locales para autorizar talas e incorpora un elemento técnico de territorio en hectáreas necesario para la tala de árboles, que en principio vendría a restringir la posibilidad de tala.

f. Contaminación por agentes químicos

La Defensoría ha recibido un número importante de denuncias en relación con la operación de talleres de enderezado y pintura, talleres de cambio de aceite, estaciones de servicio, gasolineras, empresas productoras de agroquímicos, así como fincas agropecuarias que utilizan estos productos y perjudican a la población y el medio ambiente. La afectación de los habitantes y del entorno a este tipo de actividades se originan con la autorización de las municipalidades y el otorgamiento de los permisos sanitarios por parte del Ministerio de Salud, al margen del cumplimiento de la normativa técnica y ambiental vigente y aplicable al respecto.

La situación para corregir este tipo de situaciones se complica, en la medida en que el Ministerio de Salud aplica criterios de actividades consolidadas a todas aquellas que tengan meses o un año de operar, sin considerar los derechos de los habitantes que se supone le garantiza la propia Constitución Política.

El otorgar los permisos y las patentes genera situaciones jurídicas consolidadas para los titulares de los permisos y esto obliga al Ministerio de Salud y a las municipalidades a indemnizar. Es por ello que la Defensoría de los Habitantes ha insistido en la necesidad de que a las actividades que operan sin permisos les sea prevenido el cierre y a las autorizadas, se les otorguen plazos convenientes para proceder al traslado a zonas donde no afecten el derecho de los habitantes a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

D. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTION ADMINISTRATIVA

En la Dirección de Control de Gestión Administrativa se conocen denuncias de la más variada índole. Se tramitan, entre otros asuntos, casos sobre atrasos e el pago de salarios, nombramientos de personal docente, ausencia de información sobre el trámite y gestión de los asuntos planteados ante los órganos, reclamos por facturación errónea por servicios públicos, incumplimiento de plazos para la

42Solamente se han recibido 7 denuncias en tal sentido en los primeros cinco meses del año 1997.

instalación de servicios de telefonía, la problemática que afecta al transporte público y las inconformidades generadas con la actividad notarial realizada para ciertas instituciones autónomas.

En relación con los servicios que prestan las municipalidades, las quejas comprenden aspectos tan diversos como los problemas existentes en la zona marítimo terrestre, el cobro de cánones, las políticas definidas para la cobranza del impuesto de bienes inmuebles, la mala administración de acueductos de agua potable, el mal estado de drenajes pluviales y de aguas servidas y negras, las fallas en el servicio de recolección y disposición de desechos sólidos. Asimismo, se conocen reclamos por supuestos abusos cometidos por las municipalidades en las concesiones y anomalías en permisos de construcción de urbanizaciones, que revelan una deficiente planificación urbana, la ausencia o el incumplimiento de los Planes de Desarrollo Urbano.

Algunos de los asuntos específicos que han sido de particular relevancia para la Dirección de Control de Gestión Administrativa, son los siguientes:

1. Asuntos laborales

a. Jornada laboral de choferes de autobuses

La Defensoría de los Habitantes ha abogado por el respeto a la jornada laboral de los choferes del transporte público. Asimismo, ha instado a los entes competentes para que vigilen celosamente que los empresarios no violenten el derecho de los choferes a trabajar la misma jornada laboral que tiene el resto de los trabajadores. La Defensoría ha manifestado a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), la necesidad de que se ejerzan los controles del caso.

Uno de los aspectos considerados a la hora de entablar esta lucha en favor de los derechos de los conductores de autobús, es el de que si se les exige tantas horas consecutivas de trabajo, su capacidad física disminuye que incrementa el riesgo al conducir. Así las cosas, choferes agotados no sólo ponen en peligro sus vidas, sino las de sus pasajeros y las de otros conductores y transeúntes.

Entre las acciones específicas que se desarrollaron en atención de este problema, se pueden mencionar varias reuniones con el anterior Viceministro de Transportes y con el Director General de Transporte. Además, se conversó con los concesionarios del servicio de transporte público, con el fin de lograr un acuerdo que permitiera salvaguardar los derechos laborales de los choferes. Se pretende salvaguardar no sólo el tiempo constitucionalmente previsto para la jornada de trabajo, sino también el de la retribución por el tiempo extraordinario.

A lo anterior cabe agregar que la Defensoría de los Habitantes apoyó la solicitud formulada por el Sindicato Costarricense de Trabajadores del Transporte Público (SICOTRA), en el sentido de derogar el artículo 146 del Código de Trabajo. Dicho numeral disponía la obligación de reglamentar el capítulo en de esa Ley que se refiere, entre otras cosas, a la regulación de la jornada de trabajo de los conductores de autobús; cabe acotar que por no haberse reglamentado dicho capítulo, algunas veces se ha sostenido, en perjuicio de los trabajadores, que no tenían derecho al pago de horas extraordinarias. La Defensoría de los Habitantes se mantendrá vigilante de que con esa derogatoria y con otras acciones se avance en la protección laboral de los choferes.

b. Morosidad del Estado con el Instituto Nacional de Seguros en materia de Riesgos del Trabajo

Diversas dependencias del Estado mantienen con el Instituto Nacional de Seguros (INS) una deuda en el pago de primas por concepto de riesgos del trabajo pese a los insistentes esfuerzos por lograr la cancelación, obligando a la institución a suspender temporalmente el pago de incapacidades a los funcionarios del Estado cuyos ministerios se encuentran morosos. Dicha medida tuvo como consecuencias que cientos de funcionarios públicos quedaran al descubierto de los beneficios a los que tienen derecho por concepto de riesgos del trabajo.

Ante esa situación, la Defensoría de los Habitantes consideró que, de conformidad con la normativa que regula la materia, no procede la suspensión en la prestación de servicios o en el pago de incapacidades por parte del INS debido a la morosidad del mismo Estado.

Se considera urgente que el Estado pague la deuda que se tiene con el INS por concepto de riesgos del trabajo. Por tratarse de un seguro al costo, se necesita un flujo expedito de recursos que permitan cumplir con las obligaciones que se presenten.

Según se ha indicado, se tomaron las medidas presupuestarias para atender la morosidad existente por parte de los Ministerios. Aunado a lo anterior, conviene la búsqueda de soluciones integrales y definitivas por parte de las instituciones involucradas que a la fecha no han liquidado su deuda o carecen de recursos para mantenerla al día.

Tal y como lo señala la ley, el Estado, las instituciones autónomas y las municipalidades deben cancelar el seguro por riesgos del trabajo por medio de primas retrospectivas, a las cuales se les debe dar contenido económico mediante una partida que debe consignarse en cada presupuesto que se apruebe. En el caso del Gobierno Central, corresponde a la Asamblea Legislativa la aprobación del presupuesto nacional y la verificación de que en dicho presupuesto se incluyan las partidas correspondientes para seguros.

De conformidad con información suministrada por el propio Instituto Nacional de Seguros (Oficio N° PE-98-0446) en marzo del presente año, la deuda acumulada del Gobierno Central para con esa institución autónoma ascendía a ₡2.040.070.316,⁰⁰ (dos mil cuarenta millones setenta mil trescientos dieciséis colones, sin céntimos) al 31 de diciembre de 1997. Por su parte, la deuda acumulada entre instituciones autónomas y las municipalidades al finalizar el año anterior era de ₡659.451.183,⁰⁰ (seiscientos cincuenta y nueve millones cuatrocientos cincuenta y un mil ciento ochenta y tres colones, sin céntimos).

La Defensoría conoce y apoya las acciones emprendidas por el INS ante el Ministerio de Hacienda y la Asamblea Legislativa, con el fin de que se incluyan efectivamente en los presupuestos las partidas requeridas para el pago de esa deuda. Lo anterior redundará en beneficio de los habitantes, ya que se dotará de recursos económicos suficientes un régimen de seguridad social que resulta vital para los trabajadores de este país.

A efectos de solventar el problema planteado, la Defensoría de los Habitantes también recordó a la Contraloría General de la República su deber de cumplir y aplicar las disposiciones establecidas por el artículo 331 del Código de Trabajo en el caso del pago de las pólizas de riesgos del trabajo relativo a las instituciones autónomas y a las municipalidades, pues es a ese Ente al que le corresponde la aprobación de esos presupuestos. Por otro lado se recomendó a los Ministerios tomar las medidas presupuestarias necesarias con el fin de honrar, a la mayor brevedad posible, la deuda pendiente con el Instituto Nacional de Seguros por concepto de pólizas de riesgos del trabajo. Por otra parte, al Instituto Nacional de Seguros se le recomendó que en tanto no haya cumplido con el pago de incapacidades, contemple la posibilidad de no proceder a las deducciones salariales de los trabajadores.

A juicio de la Defensoría, el comunicado del Ministerio de Hacienda que ordena a los ministerios morosos —de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento General de Riesgos del Trabajo— hacerse cargo del pago de incapacidades temporales de los trabajadores, constituye una buena medida.

c. *La estiba y desestiba. Repercusiones en la zona atlántica*

Diferentes organizaciones de la zona atlántica plantearon ante la Defensoría de los Habitantes, los problemas derivados de la apertura de la estiba y desestiba en los muelles en la Provincia de Limón. Específicamente se consideró lo siguiente:

- La lentitud de los trámites judiciales respecto al pago de los derechos laborales de los empleados despedidos por parte de las empresas estibadores y desestibadoras.
- Disconformidad con el pago de la compensación social, denunciando el reconocimiento a personas sin trayectoria muellera y negándose indemnización a muelleros de mayor trayectoria.
- Poco avance y divulgación de los programas de desarrollo social y económico.
- Efectos sobre los costos de exportación.
- Defectos del cartel de licitación, entre otras cosas, por imposición de techo de movilización de tonelaje; el número de empresas concesionarias y la naturaleza jurídica de ceder 50% de acciones a asociaciones solidaristas como elemento de participación de los trabajadores en el capital accionario de las empresas.

De toda esta situación se informó en detalle a la Defensoría, en varias de las giras que se realizaron a la provincia de Limón. Reuniones al más alto nivel con representantes eclesiásticos, muelleros, empresarios, funcionarios judiciales, y miembros de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) sirvieron de foro para discutir a profundidad el problema.

Producto de lo anterior, se realizó una evaluación del cumplimiento de acuerdos firmados por el Gobierno de turno y la organización denominada "*Limón en Lucha*". Por otra parte, se llevó a cabo una reunión con el señor Contralor General de la República donde se analizaron, entre otras cosas, las condiciones del cartel de licitación para la estiba y desestiba en la provincia de Limón.

Toda las acciones tomadas por la Defensoría en este complejo tema de causas y repercusiones sociales y económicas profundas, han tenido como norte ser facilitadora de espacios para el diálogo y la concertación, siempre dentro del respeto absoluto al ordenamiento jurídico, que permitan alcanzar soluciones sostenibles para la sociedad limonense en particular y para el País en general.

2. *Prestación de servicios públicos*

a. *Facturación de altos consumos de energía eléctrica*

La Defensoría de los Habitantes ha venido dando seguimiento a la evolución de la problemática referente a la gran cantidad de quejas presentadas contra los altos consumos de electricidad, derivados de la percepción popular de que la lectura bimensual de medidores de electricidad se prestaba para el cálculo incorrecto del consumo en perjuicio de los abonados. Durante 1997, el volumen de quejas por este motivo se ha venido reduciendo, y se puede afirmar que las empresas comercializadoras de energía eléctrica muestran un mayor grado de preocupación e interés por orientar sus políticas comerciales hacia la satisfacción del cliente en respeto y acato a iniciativas y recomendaciones de la Defensoría.

Por consiguiente, y a raíz de gestiones reiteradas por la Defensoría, ante el ente regulador, actualmente Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), se introdujo una modificación al

artículo 11 del Reglamento General de Servicios Eléctricos, cuyos efectos positivos se materializan en 1997, y se refleja en los resultados de la medición mensual del consumo de energía eléctrica. De acuerdo con lo anterior, al acogerse la recomendación de la Defensoría, actualmente los usuarios del servicio de suministro de energía eléctrica reciben una facturación más acorde con la realidad del consumo.

b. Intereses sobre los depósitos por instalación telefónica

La creciente solicitud de líneas telefónicas ha imposibilitado al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) la satisfacción de la demanda acumulada desde hace varios años, aunque se reconocen los esfuerzos por reducirla a términos manejables. Sin embargo, continúa siendo preocupación de la Defensoría el monto acumulado por concepto de "depósitos de instalación telefónica", que el ICE recibe y sobre los cuales no se cancelan intereses a los legítimos propietarios de esos fondos. Por esa razón, se consideró necesario recomendar al ICE gestionar ante la Contraloría General de la República, una nueva solicitud para la autorización del pago de intereses sobre los fondos depositados por los clientes. Esta, a criterio de la Defensoría, es una acción de justicia para los clientes de la Institución por lo que la Defensoría mantiene especial atención y consecuentemente, continuará haciendo sus mayores esfuerzos tratando de obtener un resultado favorable para los interesados.

E. DIRECCION DE ASUNTOS ECONOMICOS

Como producto del proceso de reorganización institucional, esta área inició funciones el primero de noviembre de 1997, con el fin de tratar temas multidisciplinarios que requieren de un abordaje especial, dado su impacto general sobre los habitantes y el país. Esos tópicos son los aspectos que se contemplan en este informe y se exponen a continuación.

1. Protección y representación de los usuarios de los servicios públicos

Desde la entrada en vigencia de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, los procedimientos para la fijación de las tarifas de los distintos servicios públicos fueron modificados y se introdujo la figura de las Audiencias Públicas. Estos actos permiten que los usuarios expongan su criterio en relación con las propuestas de fijación tarifaria y evalúen la calidad del servicio que reciben ante el ente regulador. La Defensoría de los Habitantes ha participado activamente en éstas audiencias y a la vez ha promovido su participación directa de las comunidades y de los usuarios brindando asesoría e información respecto de los procesos de fijación tarifaria.

En forma permanente se vela por el cumplimiento de objetivos de eficiencia en la prestación del servicio y por el respeto de los principios que informan la prestación de los servicios públicos, a saber: servicio al costo, confiabilidad, oportunidad, continuidad, calidad. Además, en materia tarifaria, aboga por la transparencia y objetividad de las fijaciones.

Por ello, de noviembre a mayo se han atendido treinta y ocho audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora. A continuación se reseñan los principales temas tratados para cada uno de los servicios:

a. Servicio telefónico

La Defensoría ha manifestado el criterio de que las fijaciones tarifarias deben mostrar claramente de dónde se toman los recursos para que el servicio telefónico cumpla metas de universalización y excelencia en la calidad del servicio.

En este periodo se presentó una solicitud de disminución de precios en las tarifas de las llamadas internacionales. La Defensoría apoyó la solicitud pues la medida, además de beneficiar a los usuarios, no implicaba un descenso en los ingresos del Instituto Costarricense de Electricidad, que pudiera afectar las tarifas nacionales y hacerlas aumentar. Sin embargo, se advirtió que la Defensoría estaría vigilante para que efectivamente esa situación no se presente en la práctica.

b. Servicio 911

Al analizar la solicitud de aumento del recargo tarifario del Servicio de Emergencias 911, la Defensoría comprobó que el Instituto Costarricense de Electricidad ha incumplido las disposiciones legales que le obligan a respetar el carácter de órgano de máxima desconcentración que ostenta el Sistema 911, la separación de contabilidades y su personería jurídica instrumental.

La Defensoría se opuso al aumento, porque la inexistencia de contabilidades separadas ha ocasionado falta de claridad financiera y contable que impide determinar los verdaderos costos del Sistema. Además, éste no ha podido ejecutar su presupuesto de acuerdo con las facultades que la ley le otorga, debido a que ha existido reticencia por parte del ICE de reconocer la máxima desconcentración del Sistema. Dada la importancia de este Servicio y la necesidad de que opere con la mayor eficiencia posible, la Defensoría insiste en la urgencia de que no sólo se le otorguen los recursos que necesita, sino que el Sistema disponga de ellos según los requerimientos del servicio tal y como la ley lo establece.

c. Tarifas eléctricas

Respecto a este caso, al igual que en tarifas telefónicas, la Defensoría insiste en que se cumpla con los objetivos de equidad y solidaridad, determinando adecuadamente los sectores que recibirán beneficios tarifarios y aquellos que tendrán que cubrirlos, con base en criterios objetivos y técnicos, todo de acuerdo con los retos que la eficiencia en los sectores productivos exige para ser exitosos con respecto a la competencia internacional.

Uno de los temas más importantes lo fue el rebalanceo tarifario solicitado por la Compañía Nacional de Fuerza y Luz. La Defensoría manifestó estar consciente de que las estructuras tarifarias del sector eléctrico deben ser revisadas para que brinden mayor claridad a los usuarios sobre el costo de la electricidad, según el horario y la estación en que se produzca el consumo y reconoce este objetivo como válido para el proceso de convergencia tarifaria.

También reconoció que con las estructuras tarifarias actuales no es posible precisar si efectivamente los sectores más necesitados son los únicos beneficiados con los subsidios establecidos, pues hay traslapes entre los niveles de consumo acumulado, entre lo rural y lo urbano, así como algunas categorías que benefician a algunos usuarios que por sus actividades no deberían serlo, todo lo cual hace cuestionable si el subsidio realmente lo recibe quien lo necesita. No obstante, la Defensoría no puede dejar pasar el hecho de que la revisión de la estructura tarifaria tiende, en general, a afectar más a los grupos de usuarios de bajos recursos, cuyas tarifas no han cubierto adecuadamente los costos de producción y distribución a lo largo de muchos años y que como resultado de la convergencia, estarían expuestos a un gran impacto en sus ya de por sí debilitados presupuestos.

d. Tarifas a generadores privados y el factor térmico

Una de las opciones energéticas a las que ha recurrido el país para enfrentar la demanda creciente por la electricidad, ha sido la promoción de inversiones en el sector eléctrico. La Defensoría apoya esa iniciativa, en la medida que tienda a sustituir generación de energía térmica e importaciones, así como la

promoción de exportaciones por ese rubro. No obstante ello, la Defensoría mantiene sus reservas en cuanto a que la oferta privada pueda llegar a desplazar oferta de entes públicos cuyos precios son significativamente menores, particularmente en la estación lluviosa.

Lo anterior, por cuanto en un inicio los contratos con los empresarios privados garantizó la compra de la energía generada, independientemente de la capacidad de las plantas del ICE, así como precios que aseguran la recuperación de la inversión; por lo tanto, no se someten a regulación por parte de ARESEP.

Por disposición de la Sala Constitucional, estos contratos no pueden revalidarse a su vencimiento en esas condiciones y los que se han firmado posteriormente a esa resolución (que no representan ni el 20% de las plantas en funcionamiento) sí son sujetos de regulación en cuanto a precios. La Defensoría vela porque esos márgenes sean los justos para los inversionistas, de manera que el costo para el demandante no sea desproporcionado y que reflejen altos índices de eficiencia en la generación de la electricidad que aporte este sector.

Totalmente relacionado con lo anterior es el cobro del factor térmico. En ese sentido, se aboga por una adecuada descentralización financiera contable, para determinar con precisión el costo marginal de utilizar energía de origen térmico, la que a su vez incorpora los precios pagados a los generadores privados y de eventuales importaciones, tal y como lo establece la ley. De esta manera se evita que la cuenta de factor térmico sea generadora de excedentes financieros para el ICE, como ha sucedido en el pasado.

Con respecto a la última fijación resuelta, la Defensoría no compartió el criterio del Regulador de fijar en CERO el factor térmico únicamente para el primer semestre, pues la ley establece que debe fijarse anualmente, con revisión semestral. Según los cálculos preliminares hechos por la Defensoría y la misma solicitud ya presentada por el ICE, con esa decisión para el segundo semestre de este año, se podría estar aprobando un monto muy fuerte por factor térmico.

Asimismo, la Defensoría ha cuestionado un acuerdo de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora, mediante el cual se reconoció un sobreprecio (precio mayor que el costo marginal permitido por la Ley del Factor Térmico) que el ICE pagó por energía importada a Honduras en 1996.

La Defensoría interpuso un recurso de reposición contra el acuerdo, demostrando que el sobreprecio fue ilegal y que el acuerdo de la Junta Directiva carece de todo fundamento jurídico y técnico. Se solicitó la anulación del acuerdo y la suspensión de su ejecución. A la fecha de emisión de este informe la anterior Junta Directiva acordó suspender el acuerdo, pero una vez instalada la nueva Junta, deberá pronunciarse al respecto. Por esa razón, la Defensoría acudirá a los tribunales contencioso administrativos a solicitar la declaratoria de nulidad absoluta del acuerdo y que se determinen las responsabilidades que correspondan.

c. Tarifas de acueductos

Se ha detectado que algunas solicitudes de ajuste en las tarifas no prevén recursos para inversión, principalmente aquellos administrados por municipalidades. Al respecto, la Defensoría ha solicitado que las municipalidades muestren en sus peticiones tarifarias los planes de inversión y que en aquellos casos en los que la inversión requerida resulte en costos desproporcionadamente altos para los vecinos, que se utilicen recursos propios de la municipalidad para coadyuvar con la carga tarifaria resultante.

Se estudiaron expedientes de solicitud de aumento de tarifas de los acueductos de las municipalidades de Montes de Oro y Santa Bárbara de Heredia, de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. En este caso, la Defensoría no se ha opuesto a que se ajusten sus tarifas de acuerdo con la evolución de su sistema financiero, pero ha llamado la atención acerca de la desproporción que hay en los recursos de inversión para acueductos y para

alcantarillado, donde la ausencia de esfuerzos para proveer al país de sistemas adecuados de tratamientos de aguas residuales hace que se esté poniendo en alto riesgo la salud del país.

d. Tarifas de recolección de desechos

En este tema, la Defensoría debe velar por un control adecuado de los gastos y las inversiones que requiera este servicio, de manera que las tarifas sean el adecuado reflejo de la calidad del servicio. Al igual que en el caso de los acueductos municipales, se vigila por la correcta aplicación de los planes de inversión requeridos.

Para el caso del relleno sanitario Río Azul, la Defensoría presentó oposición debido a que no había claridad en la cantidad de toneladas que se recibe, lo cual afecta directamente la tarifa resultante, ya que esta será menor en la medida en que se reciban más toneladas. También se ha manifestado que las autoridades políticas deben definir si los costos del cierre técnico serán cubiertos sólo por los habitantes de las municipalidades servidas y por los usuarios directos o por todo el país a través de partidas presupuestarias del gobierno.

e. Precios de combustibles

La Defensoría da seguimiento al comportamiento de los costos administrativos de RECOPE y su incidencia en la estructura de precios de los combustibles, así como a la aplicación de modificaciones extraordinarias, de acuerdo con el comportamiento del modelo denominado como "cóctel".

f. Precios del gas

La Defensoría ha dado seguimiento constante al funcionamiento del mercado del gas LPG, ya que se trata de un servicio público. Este combustible, de gran consumo en los hogares, presenta condiciones de mercado poco transparentes, situación que se volvió más preocupante debido a que los mayores distribuidores se habían venido negando a acatar las disposiciones legales que regulaban su actividad, afectando el poder adquisitivo de los habitantes y por ende su calidad de vida.

El gas ha sido considerado como un bien de consumo básico, por lo que siempre ha tenido algún tipo de regulación de precio, ya sea por parte del Ministerio de Economía, el Servicio Nacional de Electricidad y ahora por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Sin embargo, la renuencia a acatar la regulación hizo que en enero de 1998, la ARESEP suspendiera las concesiones a Tropicgas y a Gas Nacional Zeta, obligándolas a salir del mercado, con lo que, en última instancia, se vieron obligadas a respetar los precios establecidos.

Poco tiempo después, la empresa Gas Nacional Zeta, S. A. presentó ante la ARESEP una solicitud de aumento de precio para el gas licuado, a raíz de lo cual, la Defensoría analizó la solicitud y manifestó su preocupación fundamentada en el poder sustancial sobre el mercado relevante de dos de las empresas y solicitó a la ARESEP que al determinar los precios tome en cuenta la estructura de toda la industria y no sólo la de una de las empresas participantes.

También se insistió en la necesidad de evaluar la funcionalidad de los activos que las empresas poseen y la profundización en el análisis de algunos rubros de costos reportados por la empresa. Estos aspectos fueron tomados en cuenta en la fijación que decretó la Autoridad Reguladora, la cual resultó significativamente menor al monto solicitado por la empresa en referencia.

Sin embargo, la ARESEP no se refirió a la solicitud planteada en esa misma ocasión para que se elimine la barrera a la competencia que se deriva de la propiedad de los cilindros, especialmente de uso doméstico. Este es un tema pendiente en el que insistirá la Defensoría.

2. El consumo, la oferta y la competencia en el mercado de los bienes y servicios

El bienestar del consumidor como habitante que debe llenar una serie de necesidades básicas, mediante la adquisición diaria de bienes y servicios, ha merecido especial atención de la Defensoría.

El desconocimiento de los derechos del consumidor y del comerciante en cuanto a sus obligaciones, abarca a la gran mayoría de los habitantes del país, situación que en la actual coyuntura de liberalización de mercado, de eliminación de restricciones y regulaciones y de escasa vigilancia por parte del Poder Ejecutivo, deja a la población en franca desventaja.

La población tiene derecho a que se brinde una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios que va a adquirir y a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, así como conocer los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente, entre otros. Debe saber que el comercio tienen obligaciones para con él, como la de darle información clara, veraz y suficiente en idioma español; cumplir a cabalidad con las ofertas, garantizar todo bien o servicio que ofrezca; abstenerse de acaparar, especular, condicionar la venta o discriminar el consumo, sólo para mencionar unas pocas de esas obligaciones.

Por lo anterior, a efecto de cumplir con lo estipulado en la Ley de la Defensoría, donde se establece como parte de las atribuciones del ente promocionar y divulgar los derechos de los habitantes, además de velar por el respeto de esos derechos, se tomó la decisión de desarrollar un programa de divulgación sobre los derechos de los consumidores y usuarios.

Así mismo se han realizado gestiones de apoyo al MEIC y a las comisiones para que desempeñen adecuadamente su papel, indagándolas directamente acerca de acciones y comportamientos irregulares por parte de agentes económicos en el mercado y de decisiones de las instituciones involucradas. No se pretende extralimitar las competencias legalmente establecidas, sino coadyuvar en los objetivos del cumplimiento de los derechos económicos que asisten a los habitantes. Con esto en mente, se han realizado campañas de divulgación de estos derechos entre los habitantes.

A modo de ejemplo podemos mencionar el caso de la supuesta escasez de monedas de baja denominación, que ha traído como consecuencia que los comerciantes no le den el cambio completo a los consumidores, ignorantes tal vez de que esa acción en la legislación vigente se tipifica como especulación y es una acción severamente sancionada. Al respecto, la Defensoría indagó en el Banco Central y la información obtenida revela que no existe tal escasez, lo que está ocurriendo es que los comerciantes no demandan monedas de baja denominación, por lo que se ha pedido la intervención del MEIC para que busque la manera de solucionar de forma definitiva esta situación, mediante una reglamentación adecuada y acorde con la legislación vigente.

3. Canasta Básica

Ante la eliminación de regulaciones y la liberalización del mercado interno, el artículo 30 inciso e) de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, establece como función esencial del Estado *"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 la ley y regular, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen"*.

Por su parte, conforme a lo anterior es deber ineludible del MEIC velar porque los precios cobrados al consumidor no sean especulativos, así como procurar el adecuado abastecimiento y distribución de los bienes de consumo básico, para lo cual, debe verificar y monitorear el comportamiento de los bienes y servicios y, cuando se requiera, dictar las medidas correctivas en beneficio del consumidor.

Procurando la adecuada protección de los consumidores, se solicita la información que amerite para que la regulación de precios, la oferta y la calidad de los bienes de canasta básica sea la adecuada, de manera que plantee una defensa general de los habitantes de menores recursos, sin olvidar la necesidad de garantizarle al productor un rendimiento adecuado para las inversiones que realice en esos productos y servicios.

Básicamente se han hecho gestiones en los siguientes casos:

a. Arroz

Se le dio seguimiento a las fijaciones de precios del MEIC, pidiendo explicaciones sobre la metodología aplicada para fijar precio una vez que ingresara al país el arroz importado con base en la insuficiencia en la producción nacional, a la vez que se hicieron algunas recomendaciones en relación con la ponderación del precio del arroz importado con el nacional y sobre la promoción de la competencia en el mercado interno del arroz, mediante una mayor apertura del mercado, reduciendo el arancel no sólo al arroz en granza del industrial sino también al arroz pilado, permitiendo de esta forma la participación en el mercado por parte de los comerciantes y así favorecer a los consumidores y no sólo a los industriales.

El MEIC, aunque acogió la recomendación de ponderar los precios del arroz nacional con el importado, no lo hizo con la recomendación de apertura de mercado para ambos tipos de presentación del grano.

b. Leche

En la última fijación del precio de la leche fluida pasteurizada, el MEIC aumentó en una mayor proporción la leche envasada en bolsa de polietileno, que la envasada en caja de cartón. Esto preocupó a la Defensoría, toda vez que el primero es el producto que consumen los estratos de menores recursos; por ello, pidió explicaciones y el sustento técnico de tal decisión en dos oportunidades al Ministerio, sin que la respuesta fuese satisfactoria.

c. Café

Este producto, altamente sensible a las alzas del precio internacional, ha mantenido a la Defensoría en permanente vigilancia, misma que se ha intensificado con la liberalización de su precio. De detectarse abusos contra el consumidor, de inmediato se pedirán medidas correctivas.

d. Otros productos básicos con precio libre

A los productos básicos que no tienen precio fijado, también se les da seguimiento, pues son bienes de los cuales depende directamente la calidad de vida de los habitantes. Para ello se gestiona ante el MEIC para que explique las razones de los cambios, sobre todo cuando son muy fuertes, de acuerdo con el comportamiento general de los precios.

4. Estructura y ejecución del presupuesto nacional

Gran parte de los problemas estructurales que impiden el crecimiento y el desarrollo del país, se centra en el **mal comportamiento** de los ingresos y gastos del Gobierno Central. Por ello, se debe estar vigilante del movimiento del déficit fiscal, sus causas y consecuencias. La Defensoría vela porque los recursos establecidos por la Constitución y por las leyes, se destinen adecuadamente, pero también por el buen uso que los beneficiarios y depositarios de los recursos públicos realicen.

En ese campo, se ha accionado para que al FODESAF se le depositen los recursos que deben girarse de acuerdo con su ley, pero también se harán las investigaciones necesarias que le garanticen al contribuyente que los recursos que destina a Asignaciones Familiares llegue eficientemente a cumplir con los objetivos establecidos por las diversas leyes que regulan este Programa.

También se han hecho esfuerzos por lograr que la recaudación del Impuesto Selectivo de Consumo, que se cobra a la importación de hidrocarburos, sea destinada efectivamente a la mejora de caminos y carreteras, así como a los programas forestales.

Para la Defensoría es claro que esos recursos han sido destinados, en última instancia, a la caja única. Lo mismo se ha señalado en el *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, que a la letra indica: *"No obstante, cabe destacar que en 1996 los ingresos relacionados con impuestos a vehículos, repuestos, peajes, combustibles y otros, generaron recursos financieros cercanos al 2.5% del PIB. Sin embargo, al transferirse a la caja única del Estado, son dirigidos hacia prioridades distintas al transporte".*⁴³ En ese mismo estudio se presenta un gráfico (Nº 3.5 de la página 87) en el que se observa cómo los impuestos en referencia subieron notablemente, mientras que los gastos del MOPT han venido disminuyendo, representando menos del 1% del PIB para 1996.

Dado que en el Decreto Legislativo que crea la Comisión Nacional de Vialidad se establece un impuesto del 15% a la venta de combustibles, pero no se deroga expresamente el Impuesto citado supra, se estarán aplicando los dos impuestos, una vez que se publique la Ley. Por el alto impacto que esos dos impuestos tendrán sobre los costarricenses y porque la expectativa creada era que el nuevo impuesto sustituía al anterior, garantizándole por ley a los habitantes que esos recursos sí irán al arreglo de carreteras, la Defensoría solicita al Ministerio de Hacienda derogar el Selectivo de Consumo que recae sobre los combustibles, al menos parcialmente, de manera que sólo se mantengan los recursos destinados a mantenimiento y desarrollo forestal.

5. Casinos

Desde mediados de 1997, la Defensoría de los Habitantes inició de oficio una investigación en relación con el funcionamiento de los casinos en Costa Rica. El estudio abarcó tanto las regulaciones vigentes como la realidad de su operación. Con el fin de tener un mayor conocimiento del funcionamiento real de los casinos en Costa Rica, se realizaron visitas a varias Gobernaciones en cuya jurisdicción funcionan casinos y se mantuvo contacto con la Asociación Costarricense de Casinos.

Se determinó que la regulación de esta actividad es dispersa y la principal normativa, la Ley de Juegos de 1922, es anacrónica y ha sido absolutamente superada. Entre sus principales disposiciones se encuentra la prohibición de todos aquellos juegos cuya pérdida o ganancia dependa de la suerte y no de la habilidad o destreza del jugador. Existen además normas de diferentes rangos que han hecho que la regulación sea compleja y prácticamente inaplicable. Además, se comprobó que los funcionarios de las Gobernaciones, entes encargados de la vigilancia y control de la actividad de los casinos, desconocen la materia y no han sido capacitados para desempeñar esa labor.

43 Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, página 87

Por otro lado, la Defensoría considera que es necesario que el Proyecto de Ley en discusión en la Asamblea Legislativa se regule aspectos tales como la prohibición de aquellos juegos que puedan ser manipulados por el hombre, el consumo de licor gratuito por los jugadores, las facultades de control y sanción que le corresponden al Estado, entre otros.

6. Otras acciones de la Defensoría en relación con el transporte, almacenamiento y manejo del gas LPG

Accidentes con camiones cisterna, ocurridos en 1997, hicieron que la Defensoría -ante la aparente inseguridad para los habitantes- diera la alerta a las instituciones responsables -MEIC, MOPT INS, MSP- y les pidiera informar sobre lo actuado al respecto.

Todas las instituciones dieron respuesta y manifestaron que estaban haciendo gestiones para regular adecuadamente esa actividad. La Defensoría ha recomendado acelerar el proceso de reglamentación en aquellos aspectos en que la legislación aún es omisa.

7. La necesidad de las contralorías de servicios

La modernización del Estado costarricense ha generado un replanteamiento del rol de las instituciones que lo conforman, de un Estado interventor y paternalista se ha pasado a un Estado servidor, facilitador y coordinador; asimismo, el rol de los usuarios de sus servicios y en general del ciudadano, ha variado al tomar un papel más dinámico dentro de las actividades económicas y sociales que tradicionalmente asumía el gobierno.

Es por ello, que se manifiesta la urgente necesidad del fortalecimiento de las Contralorías de Servicios en cada institución pública, como ente fiscalizador de la calidad de los servicios y de la buena atención del usuario.

F. DIRECCION DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La Defensoría de los Habitantes tomó la decisión de conformar la Dirección de Niñez y Adolescencia a partir del mes de abril del presente año. Con esta iniciativa, la institución reitera su compromiso con la protección especial de este importante sector de la población y a la vigencia del interés superior del niño establecida en la Convención sobre los Derechos de los Niños.

En el trabajo realizado por la Dirección durante el último mes, resulta de particular importancia el seguimiento realizado las gestiones iniciadas por la Defensoría desde setiembre del año anterior en relación con el tema de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.

1. Planteamiento y justificación del problema

El 9 de septiembre de 1997, en el marco de sus atribuciones, la Defensoría de los Habitantes dispuso -mediante la realización de un Foro sobre Explotación Sexual Comercial Infantil-juvenil- levantar una voz de alerta en relación con el despojo de derechos que son víctimas las personas menores de edad sexualmente explotadas. La existencia de niños, niñas y adolescentes en estas condiciones y la generalizada ignorancia en torno a esa realidad, demanda la atención prioritaria de las instituciones públicas, de las familias y de toda la ciudadanía.

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes forma parte de un conjunto de prácticas sociales propias de una cultura de ejercicio abusivo y del poder contra quienes, por su condición histórica de subordinación, o bien debido a sus circunstancias (miseria, edad, ignorancia, la vulnerabilidad afectiva por el abuso, entre otras) suelen ser más débiles y vulnerables.

La explotación sexual comercial comprende cualquier forma de comercio que involucre a niños y adolescentes; abarca el tráfico con fines sexuales comerciales, la prostitución y la pornografía infantil. En la dimensión cultural se refiere a prácticas transgresoras de un doble discurso moral que subsiste entre las débiles intervenciones y la permisividad social. Se trata de una práctica cuya existencia nadie ignora y, simultáneamente, nadie quiere reconocer, porque hacerlo significa reconocer las causas y razones que le dan origen; significa también asumir responsabilidades en cuanto a formas oprobiosas de relación entre las personas, que la sociedad prefiere mantener ocultas.

Se sabe que la explotación sexual comercial que involucra a niños, niñas y adolescentes existe en las calles de San José, así como en las principales cabeceras de provincia, en los dos principales puertos y en algunos centros turísticos costeros.

El involucramiento de personas adultas en este tipo de relaciones, sin atenuar ninguna de sus características de degradación e infamia, no resulta, sin embargo, tan perverso como aquél orientado a prostituir a niños, niñas y adolescentes.

Desde 1994 y a nivel mundial, se levantó un movimiento en contra de la explotación sexual que culminó en el Congreso Mundial contra la Explotación sexual de menores. En esta reunión se afirmó una verdad incuestionable: el fenómeno de la explotación sexual infantil y juvenil es una forma contemporánea de esclavitud que se encuentra en expansión y cuya erradicación compromete la acción concertada de todos los niveles, local, nacional e internacional.

Se trata de reconocer que los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes son violados cotidianamente por medio de la funesta práctica de la explotación sexual y a partir de esta concientización, proceder de forma inmediata a su combate.

Quienes han investigado de forma metódica el tema, reconocen la existencia de cuatro modalidades de explotación sexual comercial, identificadas como prostitución infantil local, turismo sexual, tráfico de niños y pornografía infantil. Cada una de estas categorías tiene sus propias características y convoca a distintos aspectos del problema general, pero también todas comprenden ese elemento común de explotación sexual infantil: la objetivación del niño y la violación de sus derechos fundamentales.

En todo caso, resulta pertinente descartar elementos de participación activa, voluntaria o no, de la persona que se prostituye en la conceptualización de la explotación sexual infantil y juvenil. La comercialización de la persona de un niño, niña o adolescente con fines sexuales, no es otra cosa que una explotación a la persona de ese niño, niña o adolescente. No existe en estos casos, la posibilidad de afirmar la existencia de una decisión libre por parte de la persona menor de edad, en tanto esta transgresión es consecuencia de una relación desigual, en la que el prostituyente (adulto) ejerce un dominio o poder sobre la esfera del niño, niña o adolescente que lo coloca en un estado de sujeción. Este sometimiento es aún mayor si se considera que se trata de una persona en proceso de desarrollo, con necesidades afectivas particulares, con posibilidades limitadas o nulas de autodeterminación y por lo tanto, más vulnerables.

El comercio sexual de niños, niñas y adolescentes es una forma de explotación proscrita por los cuerpos normativos internacionales, la Constitución Política y el Código Penal, pero sobre todo, es

reprochable desde la perspectiva ética y moral en tanto desconocimiento de la persona humana en su dignidad e integridad, que se ve agravada al ser cometida en contra de un niño, niña o adolescente.

A pesar de la existencia de un marco normativo que reconoce la niñez y adolescencia como sujetos sociales de derechos, en condición de desarrollo y por tanto susceptibles de una protección especial, existen a nivel operativo y práctico serias dificultades con el actual Código Penal, que necesita con urgencia ser modificado, pues es un instrumento inadecuado para enfrentar la explotación sexual infantil.

En todo caso aunque la ley es una condición necesaria, no es suficiente, por lo que también es imprescindible una política social específica en esta materia, que permita la reconstrucción de la dignidad de los niños, niñas y adolescentes que se han visto expuestos al flagelo explotación sexual comercial.

2. Acciones tomadas

Es mandato de la Defensoría velar por el respeto a los derechos humanos de todos los niños, niñas y adolescentes en el país. La lucha contra la explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes se constituye en un derrotero en favor de los derechos fundamentales de esta población, promoviendo acciones institucionales, denunciando las situaciones que resulten violatorias y educando a la población en sus derechos y en sus obligaciones.

Dentro de las acciones realizadas en ese sentido, destaca el **foro organizado por la Defensoría el 9 de septiembre de 1997**. En esta actividad se pretendió, tal y como lo señalara la Defensora: "levantar una voz de alerta para que el despojo de los derechos de que son víctimas las personas menores de edad sexualmente explotadas, no sobreviva al amparo de la oscuridad y el silencio".

Entre los esfuerzos que se están realizando, es menester mencionar la creación de una Comisión nacional para la eliminación de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes en Costa Rica, constituida formalmente por acuerdo del Patronato Nacional de la Infancia (1997) y que está bajo la coordinación de dicha institución. Entre las acciones más importantes de dicha Comisión destaca la elaboración de un Plan Marco de Acción, en cuya priorización y ejecución se encuentra abocada. Además, la elaboración de un plan de acción conjunto para la atención de la población en el área metropolitana (Ilpes, Pani, O.I.T., Ministerio de Salud); la elaboración de una propuesta de modificación del Proyecto de Nuevo Código Penal (propuesta ya presentada al órgano legislativo); elaboración de proyectos preventivos con el I.C.T. en conjunto con el Pani y algunas organizaciones privadas (Paniamor y Procal). La Defensoría por medio del área de Niñez y Adolescencia, viene cumpliendo un importante papel de acompañamiento a dicha Comisión.

A manera de conclusión, la Defensoría considera importante resaltar lo siguiente:

- Σ Que en la Asamblea Legislativa se acoja, al interior del **Proyecto de Código Penal**, actualmente en corriente legislativa, la propuesta de reforma integral en materia de delitos sexuales formulada y presentada por la **Comisión Nacional para la Eliminación de la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes**. Dicha propuesta contiene una amplia exposición de motivos, así como la eliminación y modificación de una serie de artículos y el establecimiento de penas más severas. Se plantea normativamente la necesidad de una protección especial y específica para esta población que permita detectar, denunciar y sancionar toda la gama de conductas que se han descrito como explotación sexual infanto-juvenil.

- Σ Que dentro de las políticas de Protección Especial bajo la responsabilidad coordinadora del Patronato Nacional de la Infancia, se de la más alta prioridad al tema de la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes. Asimismo se plantea la necesidad de asumir un posicionamiento claro y explícito por parte de las instancias públicas en su mas alto nivel político, que refleje la voluntad y el compromiso activo con la erradicación del problema señalado.
- Σ Que como parte de esta priorización de las políticas públicas de niñez y adolescencia, se de un claro respaldo a las labores de la **Comisión Nacional Contra la Explotación Sexual Comercial** como una instancia de coordinación intersectorial y un espacio para la reflexión y la acción.
- Σ Que los sectores de Salud, Educación, Protección Especial (PANI), Turismo y Seguridad, entre otros, concienticen a la sociedad en general sobre la difícil situación que viven estos niños, niñas y adolescentes los cuales son expuestos por los adultos abusadores a situaciones vejatorias de sus derechos. En ese sentido es necesario el desarrollo de metodologías específicas que permitan un cambio de actitudes y prácticas sociales en relación con la infancia en general y de esta población en particular.
- Σ Que se de capacitación y formación especial a todos los cuerpos policiales en esta materia, tomando en consideración los serios problemas de actitudes, prejuicios y prácticas inaceptables de corrupción y participación en hechos de esta naturaleza. Se debe reforzar la capacitación con directrices y normas de conducta clara en las actuaciones con esta población, emanadas de las más altas autoridades. En ese mismo sentido, valorar la creación de cuerpos policiales especializados y sensibilizados en la protección de los intereses y derechos de esta población, frente a los adultos prostituyentes nacionales y extranjeros.
- Σ Que las acciones policiales y represivas siempre cuenten con el debido asesoramiento de las instancias e instituciones que velan por los derechos de los niños, como son el Patronato Nacional de la Infancia y el Area de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes. Mantener como principio que toda acción policial se debe dirigir contra el adulto protituyente y dejar las acciones de protección de los menores de edad a las instituciones competentes.
- Σ Que como parte de la atención integral de esta población, se contemple un proceso que permita a los niños, niñas y adolescentes la elaboración de un **proyecto de vida alternativo**. Este proyecto debe contar con la participación activa del niño, niña o adolescente. Como contrapartida para la realización de este proyecto de vida individualizado, deberá existir un **fondo social específico**, con gran flexibilidad y sin trabas burocráticas.
- Σ Que se redoblen los esfuerzos por parte del I.C.T. para evitar y erradicar cualquier promoción turística del país que incluya el sexo como atractivo. En ese mismo sentido, que se coordine la asesoría técnica necesaria y de policía internacional para desestimular y bloquear información por Internet u otros mecanismos similares.
- Σ Fomentar y facilitar que las acciones policiales y represivas se realicen en lo posible, de manera coordinada y concertada por parte de los diferentes cuerpos policiales y con el concurso y apoyo de las instituciones públicas y privadas.
- Σ Que los sectores de turismo y protección social, propicien el apoyo decidido del sector privado, particularmente de las cámaras de turismo, organizaciones de taxis, agencias turísticas y actividades afines. En ese sentido, el sector privado, debe ser valorado como un elemento fundamental para las campañas de sensibilización, la denuncia y el apoyo para desestimular y erradicar la explotación sexual infantil.

CAPITULO IV

PROMOCION Y DIVULGACION DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES

1. La función educadora de la Defensoría

La promoción y divulgación de los derechos de los habitantes es un imperativo de ley, como lo son la defensa de esos derechos y la acción permanente de velar por la justicia, legalidad y moralidad del accionar del sector público.

Del contacto directo que la Defensoría tiene día a día con los habitantes de toda la República, puede hacerse un diagnóstico sobre el conocimiento que éstos tienen de sus derechos, siendo que la percepción o aprehensión que los habitantes tienen de esos derechos como propios puede y debe mejorarse, así como sus mecanismos de defensa y de exigencia. Bien hizo la legislación en apuntar la promoción y divulgación de los derechos de los habitantes como una necesaria acción que debe realizar la Defensoría.

El Programa de Promoción y Divulgación de derechos debe entenderse entonces como un programa educativo, cuya metodología partirá de la realidad misma de las personas y las comunidades.

Existen algunos lineamientos teóricos que se consideran como políticas que enmarcan los programas y las acciones que se describirán posteriormente. Estas directrices políticas se enuncian de la siguiente manera:

- Aprovechar la infraestructura física y administrativa existente, esto es, escuelas y colegios en todos los cantones del país, emisoras de radio con cobertura nacional y con cobertura regional o parcial en treinta y dos zonas del país, clínicas del Seguro Social, agencias bancarias y otros.
- Trabajar en conjunto con los grupos de defensa organizados, las organizaciones comunales y comunitarias y el voluntariado existente, para la promoción de los derechos de los habitantes.
- El programa de promoción y divulgación de derechos trata de educar para la vigencia de los derechos humanos, no para su contemplación. Se persigue el ejercicio, el respeto, la defensa y el disfrute de ellos.
- Se privilegia, como camino pedagógico y didáctico, la educación por el arte, porque es humanista y por lo que tiene de humanizante. Este tipo de educación encierra en sí misma el disfrute del derecho fundamental de que cada persona debe ser respetada en su sensibilidad, es decir en sus sentimientos y pensamientos; permite y propicia que cada persona, diga lo que piensa y siente. En la educación por el arte, como en ninguna otra forma de educación, las personas pueden y deben expresar su propia realidad.

Es importante tener en cuenta que, en la Defensoría, se entiende por **divulgación de derechos** una serie de actividades de información reiterativa, prolongada en el tiempo, mediante todos los medios de comunicación posibles, a nivel individual y colectivo, acerca de los derechos de los habitantes y de la manera cómo es posible hacerlos efectivos mediante las instituciones que el

país ha creado. Entre otros muchos, estas actividades de información pueden ser: la respuesta a una consulta que surge espontáneamente, de algún habitante; la charla sobre la Defensoría, derechos humanos, derechos específicos o instituciones, pero que está articulada en un proceso más amplio y ambicioso de promoción; la información que se brinde mediante volantes, afiches, pizarras murales y otros materiales de apoyo a las charlas descritas; mini-programas de radio; la presencia en programas radiales y de televisión, mediante proyectos como "La voz de la Defensoría"; artículos periodísticos, certámenes esporádicos, entre otros.

La **promoción de derechos**, por otra parte, es una serie de actividades sistemáticamente articuladas y que se realizan en una comunidad, para que las personas y la comunidad misma asuman sus derechos y se movilicen hacia su logro y su defensa. Muchas de las actividades que se realizan desarticuladamente cumplen la función difusora, pero cuando se articulan en programas tendientes a la organización de los grupos y las comunidades para el mejor conocimiento y eficaz defensa de sus derechos, configuran procesos de promoción. Tal es el caso de los seminarios, talleres para capacitación, los espacios de promoción -que son programas integrales de estudio de los derechos de los habitantes- los festivales de expresión de derechos de los habitantes de una comunidad y otros.

Con el fin de obtener resultados eficientes en los proyectos, la Dirección de Comunicación Institucional dimensionará cada una de las necesidades que tiene la Defensoría en el campo de la comunicación, a través de la siguiente división de ejes permanentes de trabajo:

Unidad de Investigación y Diagnóstico: coordina sistemáticamente con los Despachos y con cada una de las Direcciones de la Defensoría para determinar líneas prioritarias de trabajo. Para alcanzar el máximo aprovechamiento en la construcción e impacto de los mensajes, elabora perfiles sobre necesidades de comunicación, basados en puntos de convergencia entre área de defensa y promoción de derechos. Define el *qué*, el *cómo* y el *para qué* de cada uno de los trabajos que se realizan. Esboza estrategias y mecanismos para la proyección institucional y atención al usuario, partiendo del previo conocimiento de las características de los distintos tipos de usuario.

Unidad de Programación, Diseño y Producción de Mensajes: está encargada de estudiar, recomendar y evaluar la pertinencia de cada uno de los programas o campañas de comunicación (sean gráficos, escritos, audiovisuales, auditivos, verbales, entre otros) con base en la necesidad detectada. Supervisa y planifica el proceso de pre-producción, producción del material hacia los habitantes en los lapsos de tiempo oportuno. Vela por el adecuado uso y distribución que se le da al material producido, principalmente el impreso.

Unidad de Evaluación e Impacto de Mensaje: en estrecha coordinación con lo anterior, propone y ejecuta la estrategia de seguimiento y validación que pueda tener el impacto del mensaje en el entorno cotidiano del habitante. Estudia la relación comunicación-sociedad para lograr la adecuación y pertinencia de cada mensaje.

Unidad de Formación en Derechos y Deberes de los Habitantes: desde la perspectiva estratégica, concierne al tema de la divulgación de los derechos, coordina el diseño y metodología que sustenta cada uno de los programas de capacitación externos, ofrecidos por la Defensoría a diferentes grupos, sean talleres, charlas, cursos, módulos, festivales u otros. Elabora los materiales que acompañan los procesos didácticos de la Defensoría.

Unidad de Coordinación Interinstitucional: funge como enlace institucional de la participación de la Defensoría, en el seguimiento de otros programas educativos o informativos sobre derechos, establecidos por instituciones afines en el ámbito nacional o extranjero. Conoce sobre acciones específicas que en materia de divulgación, realizan otras instituciones afines para la orientación de estrategias institucionales.

Unidad de Proyectos Asignados: coordina asuntos relativos a los convenios o proyectos que en este sentido sean delegados a la Dirección. Trabaja paralelamente los proyectos con las unidades involucradas.

2. Principales actividades

a. Redefinición de imagen gráfica e identidad institucional de la Defensoría de los Habitantes

Como parte de la nueva conceptualización de la función comunicadora de la Defensoría, la redefinición de la imagen institucional y la elaboración de un Manual de Imagen Gráfica, como un punto común para la consistencia de todos los mensajes, constituyó una de las tareas más especializadas de este periodo.

A través de los signos que las representan, las organizaciones transmiten mensajes e ideas, de ahí la importancia de que estos signos utilizados reflejen correctamente el espíritu y razón de ser de una institución.

Con mucho mayor énfasis se aplica esta afirmación a la Defensoría, en su papel fundamental para representar los intereses del pueblo y por lo tanto, para identificarse clara y directamente con éste.

Como resultado de esta preocupación y de la experiencia acumulada, se ha elaborado todo un sistema de identidad gráfica. Mediante su uso consistente, la Defensoría proyectará su identidad de manera coherente y con una sola voz.

b. Publicaciones integradas

En este contexto de redimensionamiento de la imagen visual, uno de los mayores retos para la Defensoría lo propone la uniformidad en la producción de materiales y la "traducción" de la ley para hacerla llegar hasta la dimensión cotidiana de los habitantes.

Dentro de ese contexto se definieron series de publicaciones de la siguiente manera:

- Σ Promoción y uso institucional
- Σ Informes y Marco Legal
- Σ Segmentos de Población
- Σ Trabajos variados

c. Plan de producción audiovisual

Como parte del manejo del mensaje audiovisual, otro de los rubros importantes lo constituyó el proceso de producción audiovisual que dio inicio con la producción del vídeo clip "Cuenta conmigo", obra donada a la Defensoría por el cantautor nacional Alvaro Esquivel.

Con una clara intención demostrativa, este trabajo identifica las funciones que desarrolla la Defensoría de los Habitantes bajo el principio de la solidaridad, mediante el recurso de la metáfora narrativa. Está en proceso de producción un documental institucional y un compendio de cortos informativos con temas alusivos a los derechos humanos, tomando en cuenta la subdivisión temática de derechos fundamentales protegidos por la institución.

Este proceso ha sido posible gracias al apoyo económico de la Unión Europea y merced a la coordinación con el Centro Gandhi de Comunicación de la Universidad para la Paz.

d. Talleres sobre derechos humanos para privadas de libertad del Centro Penitenciario Buen Pastor

Se impulsó la realización de los talleres artísticos "Expresando nuestros derechos desde la cárcel" en el Centro Penitenciario Buen Pastor. Partiendo del principio de que los derechos humanos son para todos, surge la necesidad de llegar a algunas poblaciones que históricamente han vivido en condiciones infrahumanas, para propiciar, mediante la implementación de talleres artístico-culturales, el análisis crítico, la apropiación y expresión deshinibida de sus derechos. Por ello, el propiciar este tipo de talleres, pone de manifiesto el arte como mediador para el logro de la expresión de los más arraigados sentimientos.

La actividad permitió a las mujeres privadas de libertad del Centro Buen Pastor, levantar su bandera y dar a conocer a través de un "manifiesto" sus vivencias y opiniones en torno a los derechos humanos desde la cárcel y colocar en el espacio de discusión de la agenda nacional, su problemática.

e. Procesamiento de sugerencias del habitante usuario

En forma periódica se ha procesado la información obtenida por los usuarios del servicio que brinda la Defensoría de los Habitantes, la cual se obtiene mediante el buzón de sugerencias instalado en la recepción.

La misión de la Defensoría es la de brindar un trato cordial al habitante y más que ello, aspira a ser un buen receptor de sus denuncias, aunque algunas de ellas no sean de competencia formal de la institución.

Con los cambios que se han introducido últimamente para brindar un ambiente más cálido a los usuarios, se están dando pasos importantes en la corriente del servicio de excelencia que se debe brindar a los habitantes.

f. Premio Defensoría de los Habitantes 1997

El encuentro con personas y organizaciones que trabajan en la promoción y defensa de los derechos de las comunidades, ha llevado a crear una distinción especial que la Defensoría otorgará una vez al año a una única persona o institución pública o privada, que haya realizado la acción más interesante y significativa en la defensa y promoción de los derechos de los habitantes. El premio es otorgado en la semana del 10 de diciembre de cada año que es el "Día Internacional de los Derechos Humanos" y no tiene dotación económica por parte del Estado.

El pasado 12 de noviembre de 1997 se abrió el periodo de presentación de candidaturas para este premio y el día 10 de diciembre se le otorgó la distinción a la señora Marta Céspedes Alvarado, Directora fundadora del Oratorio Don Bosco de Sor María Romero, por el aporte en la defensa de los derechos humanos en favor de los niños expuestos a situaciones de riesgo social.

Dentro del marco de esta actividad se otorgó también especial reconocimiento a un grupo de habitantes, quienes en forma solidaria emprendieron la lucha en favor de los derechos de la población afectada por el accidente ocurrido en el Servicio de Radioterapia del Hospital San Juan de Dios.

g. Jurado del Premio UNICEF de la Comunicación

Durante el año de 1997 el Director de Promoción y Divulgación participó como miembro del Jurado del Premio UNICEF a la Comunicación, en lo que fuera una importante labor de influencia para velar por que el tratamiento periodístico del tema de los niños, respetará absolutamente los derechos de éstos. En la actualidad, la representación ante el jurado recae sobre el Defensor Adjunto de los Habitantes.

h. Unidad de Cooperación Externa y Relaciones Internacionales

A partir de mayo de 1997, se creó dentro de la Defensoría de los Habitantes la Unidad de Cooperación Externa y Relaciones Internacionales. Se le asignó un rol estratégico a la cooperación internacional para complementar los esfuerzos que se realizan en función de la protección de los derechos humanos de los habitantes de la República.

En el marco de las funciones asignadas por ley a la Defensoría, se pretende que a través de esta Unidad, la cooperación internacional pueda contribuir al fortalecimiento del marco democrático de participación ciudadana para facilitar espacios de negociación y concertación de esfuerzos entre el sector público y la sociedad civil.

3. Areas de acción desarrolladas durante el periodo mayo 1997- abril 1998

a. Identificación de las áreas estratégicas que apoyará la Cooperación Internacional para la protección de los derechos humanos

Este esfuerzo consistió en la identificación de las áreas de interés o de preferencia dentro de las fuentes de cooperación que destinan sus recursos hacia la protección de los derechos humanos. En este sentido, se logró determinar varios países y agencias que se han especializado en la materia y cuyos mandatos incorporan esta temática; también se logró obtener información de otras fuentes que actualmente ejecutan programas a nivel nacional y regional que tienen componentes relacionados con la defensa y promoción de derechos humanos.

Paralelamente, estos aspectos se interrelacionaron con los ejes temáticos y áreas programáticas definidas por la Defensoría. Desde el inicio de la presente gestión se definió como prioritarios los siguientes ejes : protección de los derechos de los usuarios, combate a la corrupción y solidaridad. La complementación de dichas áreas permitió conocer aquellas zonas reales y potenciales de cooperación, en las cuales se podrían presentar los programas específicos, así como abrir espacios de negociación con nuevas fuentes de cooperación con las cuales la Defensoría no ha tenido acceso.

En esta etapa se parte de la premisa que el proceso de promoción y programación de los recursos de cooperación internacional es una labor continua que desarrollará esta Unidad y que debe ser efectiva para el logro de los resultados e impacto que se espera en la población beneficiaria.

Esta proyección es la que deberá guiar la apertura de relaciones internacionales y la búsqueda o movilización de recursos externos con la comunidad cooperante, incluyendo a países amigos, agencias y organismos de cooperación, Organismos No Gubernamentales e Instituciones homólogas de Ombudsman.

b. Negociaciones llevadas a cabo con organismos gubernamentales y no gubernamentales para el financiamiento de actividades y proyectos prioritarios

En este periodo las relaciones internacionales se activaron en todos los ámbitos a nivel nacional, regional e internacional, tanto con organismos con sede en el país, como con instancias regionales e internacionales que desarrollan una labor similar.

En términos de la demanda de cooperación internacional que fue identificada, ésta se agrupó en una cartera que incluyó proyectos y actividades seleccionados a través de las Unidades Móviles de Divulgación y Promoción.

Asimismo, a nivel regional, la Defensoría tuvo una participación importante dentro del Consejo Centroamericano de Procuradores, en donde se estableció un plan de trabajo que incluyó áreas de cooperación conjunta, las cuales serán negociadas utilizando los mecanismos regionales.

Además, con Organismos no Gubernamentales se continuó desarrollando actividades conjuntas de promoción y divulgación mediante talleres y programas de capacitación dirigidos a diferentes grupos y sectores de población.

4. Acciones concretas desarrolladas en el periodo 1997-1998

Después de un periodo de negociación con las agencias de cooperación, que además conllevó el diseño y reformulación de propuestas de acuerdo a las prioridades establecidas, durante el segundo semestre de 1997 se logró la firma de proyectos, convenios y acuerdos de cooperación internacional.

A partir de setiembre de 1997 se inició la ejecución del proyecto "*Fortalecimiento y Sostenibilidad de las Capacidades Locales en el Cantón de Upala*", el cual se financia con un esquema interagencial a través del PNUD, OIT/IPEC, ACNUR y UNICEF y se expone con detalle posteriormente.

En noviembre de 1997 se firmó con el Gobierno de Canadá un convenio para el financiamiento del proyecto "*Promoción y Defensa de los Derechos de los Indígenas*", a cargo de la Dirección de Protección Especial de la Defensoría.

Por otra parte, en diciembre de 1997 la Defensoría de los Habitantes logró concretar un convenio marco de cooperación con el Instituto de Derechos Humanos de Cataluña, con el propósito de promover actividades de capacitación técnico-profesional. También se propuso fortalecer el intercambio de experiencias con el Centro Danés de Derechos Humanos.

El incremento de acciones en el último año, acompañado de las recientes negociaciones emprendidas por el Despacho a partir de enero de 1998, han permitido explorar otras fuentes de cooperación en el ámbito regional e internacional. Durante los primeros meses de 1998, estas negociaciones se concretaron mediante visitas y reuniones de trabajo con representantes de varios países y con organizaciones internacionales y comunitarias. Para los próximos meses se espera concretar dichas gestiones e iniciar la ejecución de los proyectos e iniciativas propuestas.

En términos globales durante este período, los recursos derivados de la cooperación internacional se han destinado a mejorar la capacidad de gestión a nivel institucional, fortalecer la capacidad local, promover la transferencia de conocimientos, facilitar la capacitación y formación de recursos humanos y a consolidar las acciones que se han emprendido a través del Programa de Unidades Móviles. Además, se ha estimulado un mayor acercamiento e integración con otros Ombudsman, países amigos, agencias y organismos cooperantes.

La Defensoría de los Habitantes ha recibido colaboración externa durante el año 1997-1998 bajo la modalidad de donación, lo que ha constituido un factor de trascendencia, dada la coyuntura actual que atraviesa el país por la disminución de los recursos que se canalizan por concepto de cooperación técnica internacional.

a. Proyecto de Promoción y Divulgación de derechos de los habitantes en zonas urbano marginales del área central del país (Proyecto de HIVOS)

A partir de junio de 1996 la Defensoría ha venido desarrollando el proyecto de promoción de derechos en comunidades urbano marginales de San José. Esta necesidad de llevar a cabo este tipo de actividades, se ve respaldada por los resultados del estudio de impacto de la labor de la Defensoría sobre la población nacional, realizado en 1995. Dicho estudio reveló que la institución es poco conocida en las zonas urbano marginales, poblaciones consideradas de atención prioritaria en materia de derechos humanos.

En este contexto, surge la idea del proyecto de *Promoción y Divulgación de los derechos de los habitantes en zonas urbano marginales del área central del país* como una actividad conjunta entre la Defensoría de los Habitantes de la República y el Instituto Humanista para la Cooperación al Desarrollo (HIVOS) desde el 1 de febrero de 1996.

HIVOS es una fundación holandesa, cuyo objetivo es disminuir la desigualdad social en el ámbito mundial; por ello, sus esfuerzos buscan aumentar las oportunidades y posibilidades de desarrollo de los habitantes de los países en vías de desarrollo. Problemáticas relacionadas con derechos humanos, género, SIDA, independencia económica, arte y cultura figuran como las principales líneas de acción de esta organización.

En la primera etapa del proyecto se determinó que éste se desarrollaría en cinco comunidades urbano marginales con las que la Defensoría hubiera tenido contactos; además, se requería que en ellas se contara con apoyo de instituciones formales como escuelas, colegios, iglesias, centros de salud. En la segunda etapa se propuso la extensión del proyecto a siete comunidades más: dos en Tibás, tres en Alajuelita y dos en Desamparados. De esta manera sería posible establecer redes regionales capaces de sostener la experiencia anterior mediante la participación de comunidades vecinas.

En general, un porcentaje alto de la población meta vive en precarios; tienen problemas con el abastecimiento y pureza del agua, hacinamiento, contaminación del ambiente, falta de áreas de recreación, utilización de drogas y abuso de autoridad, entre otros.

A lo largo de este tiempo, el proyecto ha tenido contacto con poblaciones o grupos heterogéneos, lo que incide en el nivel de receptividad. Destacan algunas comunidades que han presentado gran interés y participación en las diferentes temáticas. Se considera que serán importantes agentes multiplicadores de los derechos humanos y la defensa de los mismos.

El proyecto finaliza en el mes de julio de 1998 y como cierre del mismo, se ha planeado un Festival de Expresión cultural y deportiva entre comunidades. Dicha actividad se constituye como un espacio alternativo para la reflexión sobre los derechos y valores.

b. Proyecto de promoción, fortalecimiento y sostenibilidad de las capacidades locales para la protección de derechos humanos en el cantón de Upala

Costa Rica ha sido un punto de referencia a nivel del tercer mundo, como consecuencia de los niveles de desarrollo humano alcanzados a nivel de educación, salud, medio ambiente, entre otros. Lo anterior ha sido posible de alcanzar por la lucha constante del pueblo contra las desigualdades e injusticias sociales.

Hoy, producto de la globalización y de la instauración de un nuevo modelo de desarrollo, los habitantes experimentan fuertes cambios y transformaciones, que son causas potenciales de un peligroso proceso de exclusión social, mediante el cual se centran los beneficios del desarrollo en determinados sectores, condenándose así a la miseria y al empobrecimiento a los más desprotegidos. Esta situación evidencia, de forma clara e inobjetable, la necesidad de que la sociedad civil se aboque a enfrentar este cambio de época, velando por una justa participación en el desarrollo que facilite el ejercicio de derechos y libertades por parte de las personas.

El Proyecto de Promoción, Fortalecimiento y Sostenibilidad de las Capacidades Locales para la Protección de Derechos Humanos en el Cantón de Upala, desarrollado por la Defensoría de los Habitantes con el apoyo de organismos internacionales, se ha venido desarrollando desde 1996, como un mecanismo real y efectivo en lo que a la protección y promoción de derechos se refiere. Se analizan realidades de comunidades que por su lejanía y distanciamiento, sufren un nivel importante de victimización en relación con sus derechos fundamentales.

c. Unidades Móviles

A partir de junio de 1997, el proyecto financiado por la Unión Europea de Unidades Móviles de Promoción y Divulgación pasó a ser responsabilidad de la entonces denominada Dirección de Promoción y Divulgación. Esto llevó a replantear de inmediato tres líneas de trabajo, a saber:

- Capacitación: fue preciso dedicar un espacio importante a la capacitación de los promotores en áreas fundamentales como: los derechos humanos, la Constitución Política y las instituciones públicas.
- Ubicación del discurso: tomando en cuenta que todos y cada uno de los promotores del Proyecto tenía para ese momento una experiencia metodológica y de contenido que no podía desaprovecharse y en vista de la necesidad de construir desde la Defensoría un único discurso acerca de los temas fundamentales que se llevan a los habitantes, se programó un ciclo de charlas, donde cada quien expuso a sus compañeros un módulo para el desarrollo de un taller y de una charla.
- Reelaboración de programa de trabajo e itinerario: Se realizó el trabajo de divulgación y promoción que se ha señalado, en tres líneas de profundización.

La organización general permitió a cada promotor:

- a. Visitar un número mínimo de cabeceras de distrito dos veces al año para realizar el siguiente trabajo:
 - visitar a un centro educativo
 - charlas articuladas y distribución de material impreso
 - actualización de información sobre instituciones
 - satisfacción de consultas
 - actualización de directorio de personas de apoyo

b. Se visitó un número mínimo de cabeceras de cantón cada mes para realizar el trabajo propio de cabeceras de distrito y, además se promovió:

- trabajo con funcionarios públicos
- organización de certámenes nacionales
- encuentros de grupos organizados
- visita a varios centros educativos

c. Trabajo en tres espacios de promoción a la vez, durante tres o cuatro meses.

El espacio de promoción en un cantón donde fuera posible y conveniente realizar un trabajo de profundización en promoción de derechos, de movilización y de organización para llevar "puertas abiertas, festivales de la expresión de derechos", entre otros. En estos espacios de promoción se buscó desarrollar, con el apoyo de colaboradores e instituciones, los mejores y más variados procesos educativos.

d. Proyecto "Autonomía y Sostenibilidad en la Defensa y Protección de los Derechos Humanos en Comunidades Rurales y Urbano Marginales de Costa Rica"

i. Introducción

El proyecto "*Autonomía y sostenibilidad en la defensa y protección de los Derechos Humanos en comunidades rurales y urbano marginales de Costa Rica*" fue financiado por el Programa de Democratización y Derechos Humanos de la Comisión Europea y ejecutado por el Proyecto Unidades Móviles de Divulgación y Promoción de la Defensoría. Cubrió prácticamente toda la geografía del país, así como una presencia regular en las diferentes comunidades de cada una de las ocho regiones y subregiones cubiertas, constituyéndose estos aspectos, una vez más, en elementos estratégicos de la implementación del proyecto.

Dada la dinámica misma que caracteriza la cotidiana realidad de estas comunidades, resultó una gestión sumamente variable y heterogénea, en el afán de responder a los diversos contextos y coyunturas encontradas y satisfacer de ese modo las necesidades y expectativas de los habitantes en las regiones de cobertura del proyecto.

Este elemento metodológico permitió a su vez obtener mayor provecho de la motivación, estímulo y capacidad de reacción que históricamente han mostrado los habitantes y las organizaciones comunales para asumir, ellos mismos, acciones concretas de protección y defensa de sus derechos. Ello permitió además contar con la posibilidad de fortalecer en los habitantes aquellos aspectos técnicos y metodológicos necesarios para este importante rol social, a través de diferentes eventos de capacitación y en los espacios de participación y reflexión propiciados a partir de esas circunstancias.

Estos procesos, denominados "*procesos promocionales de derechos*", permitieron además reforzar el carácter pedagógico y educativo de estas prácticas de defensa de derechos, con la intención de propiciar experiencias sociales reproducibles en ese y otros contextos capaces de incidir, en alguna medida, en la "*cultura de derechos*" de las poblaciones costarricenses.

ii. Contexto del proyecto

El proyecto "*Autonomía y sostenibilidad en la defensa y protección de los Derechos Humanos en comunidades rurales y urbano marginales de Costa Rica*" inició sus actividades en junio de 1997.

La ejecución y puesta en operación del proyecto, al igual que el desarrollo de los anteriores, le correspondió a las Unidades Móviles de Divulgación y Promoción.

El Despacho que ejerce directamente la función de supervisión sobre el Proyecto, consideró fundamental consolidar el proyecto a lo interno de la estructura orgánica de la Institución, por lo que le asignó a la citada Dirección las responsabilidades de carácter técnico- operativo.

La integración del proyecto dentro de esta Dirección contribuyó a que en esta etapa se fortaleciera el perfil para llevar a cabo la promoción y divulgación de los derechos humanos. Ello incrementó las acciones de difusión de esos derechos a través de distintos eventos, cuyos objetivos fueron el de propiciar la reflexión y expresión de los derechos humanos.

A partir del segundo cuatrimestre del proyecto, se recondujo la propuesta operativa del proyecto como resultado de la evaluación del primer cuatrimestre de operación, con el fin de ampliar los cantones cubiertos mensualmente en cada región, incorporando nuevamente los servicios de divulgación orientados a la defensa de los derechos, como fueron la atención de consultas y la gestión local de asuntos regionales.

iii. Objetivos del proyecto

Como objetivos se plantearon los siguientes:

- Σ Propiciar la protección y defensa de los derechos en la población civil de las cabeceras de distrito de las regiones Chorotega, Brunca, Huetar Norte, Huetar Atlántica, Pacífico Central, la provincia de Cartago y las cabeceras de cantón de la provincia de San José, con énfasis en los grupos y sectores de mayor marginación social (v.g. infancia, mujer, población discapacitada, tercera edad, población penal, pueblos indígenas y población urbana marginal entre otros).
- Σ Fortalecer la cultura de los derechos en las comunidades, a partir de los espacios comunitarios de participación popular, la expresión de las diferentes manifestaciones artísticas y recreativas, así como de los espacios de comunicación e información existentes.
- Σ Consolidar la formación y la articulación de la contraparte comunitaria en la defensa y protección de los derechos, tanto en lo individual como en lo colectivo.

iv. Cumplimiento de metas por componente

Σ Adecuación metodológica del Proyecto de Unidades Móviles de Promoción y Divulgación

De acuerdo con lo planteado en la propuesta original del proyecto, se adecuó la estrategia de ejecución en las comunidades, que incorporó itinerarios más aptos a los ritmos sociolaborales de las poblaciones, así como a las necesidades reales de la demanda de los servicios de promoción de derechos, no así en cuanto al componente de defensa de derechos.

En el primer cuatrimestre de operación de proyecto, se implementó la estrategia de operación denominada "*Espacios Promocionales*", orientada por las políticas de promoción y divulgación impulsadas por la Dirección de Promoción y Divulgación de la Defensoría y que planteó un trabajo intensivo en cada una de las regiones de cobertura del proyecto por un período de cuatro meses, con un esfuerzo importante de los promotores dirigidas a cumplir las metas de eventos de expresión de derechos (principalmente certámenes, concursos y eventos culturales con los derechos humanos como tema de fondo).

Esta propuesta permitió además, visitar las diferentes cabeceras de los cantones regionales restantes, alcanzando de manera consecutiva los diferentes cantones de cada una de estas, lo que posibilitó impartir charlas de derechos de la niñez y adolescencia en escuelas y colegios.

En los cantones prioritarios se concentraron las acciones de trabajo hacia instituciones públicas y las organizaciones comunales presentes, con charlas de capacitación y eventos denominados "*Puertas Abiertas*" en el primer caso y talleres de capacitación y de coordinación en el segundo.

Fue posible establecer vínculos de coordinación y cooperación con instituciones y organizaciones sociales en las cabeceras de cantón en las que se dedicó mayor tiempo y trabajo, lográndose de manera gratuita oficinas y mobiliario para atender consultas, preparar el trabajo de campo como charlas y módulos de capacitación de los talleres, así como el trabajo propio de oficina (elaboración de informes y trámites administrativos).

Σ Divulgación

Este componente facilitó en la primera etapa del proyecto, el fortalecimiento del trabajo de campo y elevó el perfil promocional de los derechos, razón por la cual los indicadores de cumplimiento de tareas como atención de consultas y gestión informal no fueron constantes durante todo el período, retomándose estas acciones en la segunda mitad del proyecto.

En esa modificación influyó una serie de improntas de contexto como fueron los asuntos urgentes que presentaron al proyecto un significativo número de personas y grupos en las comunidades visitadas, a las cuales las Unidades Móviles debieron responder por representar a una institución que ha sido identificada y legitimada socialmente con esta misión.

Σ Promoción de derechos

La promoción de los derechos se conceptualizó, al menos en la primera etapa del proyecto, como reflejo de diversas formas de expresión y recreación de los derechos, a través de diferentes manifestaciones artísticas y culturales. Dicho concepto tuvo su asidero en las políticas institucionales emanadas de la Dirección de Promoción y Divulgación, las que orientaron el énfasis de los diferentes eventos hacia certámenes, concursos y festivales en diferentes expresiones artísticas como la pintura, el canto, la oratoria, la poesía y juegos tradicionales.

Otra metodología empleada en este componente fue la de propiciar diversos espacios de participación en las comunidades, en las que se conjugaron algunos elementos críticos como son, por una parte, tratar en los foros públicos temas y derechos de gran sensibilidad en el contexto; además, convocar a los grupos directamente afectados y la comunidad indirectamente involucrada en la problemática tratada, logrando que los interesados expongan sus inquietudes y planteamientos. Otra parte fundamental de estos eventos fue la presencia y participación de representantes del sector público relacionado con el tema tratado, con la competencia y el conocimiento para "rendir cuentas" de su gestión a la población asistente y exponer los planes y proyectos posibles para la solución de los problemas planteados.

Además, se continuó con el acompañamiento por parte de los promotores a los "procesos promocionales", aunque con menor intensidad y posibilidad que en etapas anteriores. Estos procesos propiciaron que los habitantes afectados en sus derechos iniciaran gestiones y acciones que, como parte de un plan local de defensa de sus intereses, lograra restituir sus derechos. Dichos procesos

incorporaron en su metodología la capacitación y transmisión de conocimiento e información a los destinatarios para lograr sus propósitos, por lo que por lo general se impartieron módulos de capacitación en el derecho particular, complementado con elementos que fortalecieron la organización misma, así como su capacidad de gestión.

Σ Coordinación intra e interinstitucional

Al interior de la Defensoría de los Habitantes, el proyecto Unidades Móviles coadyuvó en diferentes procesos y eventos, como fue el caso de diversas inspecciones de campo en sus regiones de cobertura y que apoyaron las investigaciones de diversas denuncias y casos llevadas por las direcciones de defensa.

En cuanto a coordinación externa, la Defensora de los Habitantes delegó al Coordinador del Proyecto de Unidades Móviles la participación en la Consulta Indígena del anteproyecto de ley denominado "*Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*". Esta consulta fue iniciativa de la Asamblea Legislativa con fundamento en el Convenio N° 169, sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, de la Organización Internacional del Trabajo ratificado por Costa Rica en 1992. Esta delegación implicó para el proyecto, entre otras cosas, que el coordinador cumpliera un función asesora en la comisión coordinadora en el diseño de dicho proceso, así como la participación de los promotores en las veintisiete consultas realizadas, con una participación total de 3.000 indígenas, un 10 % de la población indígena del país.

Este proceso fue novedoso como práctica democrática para el conocimiento y discusión ampliada de las leyes que afectan a un sector de la población del país, por lo que resultó una importante experiencia, a pesar de algunas limitaciones formales señaladas durante el proceso de convocatoria y consulta. Además de la Defensoría de los Habitantes, participó también el Tribunal Supremo de Elecciones como contralores y garantes del proceso de consulta.

En el campo de juventud, el proyecto Unidades Móviles fue seleccionado para conformar el equipo capacitador de jóvenes dirigentes, como parte de un proyecto de "*Jóvenes Multiplicadores*" del Movimiento Nacional de Juventudes, lo cual permitió a las promotores de Cartago y región Brunca, impartir talleres sobre derechos de la juventud y Ley de Justicia Penal Juvenil, en Colorado de Coto Brus y Pérez Zeledón.

Por otra parte, se colaboró con el Proyecto EDHUSCA, ejecutado por la Escuela de Comunicación de la Universidad de Costa Rica, con el fin de difundir materiales de vídeo producidos por ese proyecto en diferentes temas de derechos humanos en el contexto centroamericano. Para ello, se organizó un programa de Trabajo Comunal Universitario en donde estudiantes participaron en diferentes procesos de trabajo de las Unidades Móviles en todo el país, dando a conocer -cuando fue posible- el material producido y desarrollando diversas dinámicas y prácticas metodológicas que fortalecieran la experiencia de estos jóvenes en el trabajo social.

v. *Conclusiones*

Las Unidades Móviles de Divulgación y Promoción tuvieron un proceso de reordenamiento durante la ejecución del proyecto "*Autonomía y sostenibilidad en la defensa y protección de los Derechos Humanos en comunidades rurales y urbano marginales de Costa Rica*". Dicho proceso se debió a las condiciones de cambio institucional propios del inicio de la nueva gestión, así como por la consecuente reorganización de funciones y responsabilidades al interior de la misma. Otra causa de esa redefinición de funciones fue la incorporación de elementos metodológicos diferentes a los considerados en su diseño original.

En relación con dicha etapa, las conclusiones obtenidas permiten indicar que, si bien la metodología de "*espacios promocionales*" es válida en términos de reproducción de los derechos humanos de manera creativa, a través de una variedad de expresiones artísticas y culturales, su uso en forma exclusiva por parte de este o cualquier proyecto se supedita a algunas condiciones que limitan su impacto; por ejemplo, deben ir orientadas principalmente a escuelas y colegios, o a organizaciones sociales ya establecidas que sean afines a esa metodología. Lo anterior contrasta con las condiciones encontradas en la mayoría de los cantones visitados, dado que esta metodología requiere un trabajo preparatorio complejo y produce poca receptividad y respuesta por otros sectores y grupos. Lo anterior puede deberse a la menor incidencia de estos procesos sobre el estado de los derechos inmediatos, por cuanto dichos eventos inciden en la *cultura de los derechos* en el mediano y largo plazo.

Debe reiterarse sobre las oportunidades que presenta el fortalecimiento y consolidación de aquellos espacios de trabajo con los medios de comunicación escritos, radiales y televisivos en los centros urbanos rurales. Dichos espacios se lograron mantener de manera gratuita en un principio y fueron remuneradas posteriormente para retribuir el gran servicio prestado al proyecto y a la institución.

No obstante, se llega a la conclusión de que dichas oportunidades pueden ser aún mejor aprovechadas mediante la elaboración de material idóneo para la transmisión de mensajes sobre derechos humanos, el aporte calificado de especialistas en comunicación, así como de una especificidad técnica y operativa para la elaboración de materiales adecuados en el diseño de futuros proyectos.

Con respecto a otros componentes del proyecto, se debe reseñar que invariablemente, todas las actividades, eventos y acciones emprendidas fueron precedidas por un importante esfuerzo en reuniones, conversaciones telefónicas, gestiones escritas y muy diversos contactos entre los promotores del proyecto y funcionarios públicos, dirigentes comunales y representantes de organizaciones y grupos sociales, según fuera el caso y tema a tratar.

En cuanto a la cobertura regional, en este periodo se logró visitar la mayoría de los distritos en cada una de las regiones, al menos una vez. Se mantuvo una mayor presencia en aquellos lugares que presentaron una mayor demanda de servicios, como fueron las cabeceras de cantón y algunos distritos rurales especialmente poblados, los cuales fueron visitados mensualmente.

e. Establecimiento de oficinas regionales

La autonomía y sostenibilidad en protección de derechos en comunidades se logrará complementar mediante el establecimiento inicial de tres oficinas regionales que trabajarán en forma permanente, asumiendo la labor realizada por las Unidades Móviles. Esto se logrará mediante un proceso de desconcentración con presupuesto de la Defensoría.

En este sentido para llevar a cabo la consolidación del Programa de Unidades Móviles como parte de la estructura orgánica permanente de la Defensoría, se han seleccionado tres regiones en las que se abrirá una oficina: Chorotega, Brunca y Huetar Atlántica. Una vez que se hayan creado las bases necesarias, se prevé el establecimiento del resto de oficinas en cada una de las restantes regiones del país.

El proceso de desconcentración administrativa y técnica de las funciones de defensa y promoción de los derechos en estas regiones, se fortalecerá con la consolidación de espacios de concertación entre el gobierno local, el sector público y la comunidad. Con ello, se procura sentar las

bases del trabajo en las propias comunidades en temas y contenidos esenciales que la Defensoría busca reforzar en las instituciones públicas y en sectores estratégicos de población, para la desconcentración de la capacidad local de defensa de los derechos humanos.

Se parte de la premisa de que el proceso de desconcentración administrativa y operativa para la defensa y promoción de los derechos, no se consolidará sin la creación de estructuras permanentes a nivel local. Para ello, la experiencia de las Unidades Móviles arrojan una valoración muy positiva de la gestión local.

CAPITULO V

INFORME DE GESTION

A. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL

1. La reorganización de la Defensoría de los Habitantes

Con el fin de prestar una atención más eficiente a los usuarios y procurar una mejor organización para la defensa de los derechos e intereses de los habitantes, se han redistribuido competencias y funciones a lo interno de la institución. Los cambios implementados durante el período que comprende el presente informe anual son los siguientes:

a. Creación de nuevas Direcciones

Ha sido necesario crear nuevas Direcciones para la atención de asuntos que conoce la Defensoría, así como para organizar mejor el trabajo administrativo de apoyo a la gestión de defensa. Cabe acotar que algunas de las Direcciones que se han instaurado durante este periodo estuvieron originalmente previstas en el organigrama inicial de la Defensoría en 1993. Pese a que algunas de ellas fueron suprimidas en 1995 al reestructurarse la Institución y eliminadas del Reglamento Autónomo de Organización de febrero de 1997, se ha considerado imprescindible reincorporarlas a la estructura de la Defensoría. Las nuevas Direcciones son:

i. Dirección de la Niñez y Adolescencia

Con el fin de dedicar una atención más especializada a un tema de tanta trascendencia a nivel nacional, se creó la Dirección de Defensa dirigida a proteger, promover y divulgar los derechos de la niñez y la adolescencia, de manera que se garantice que el estudio y resolución de los casos sobre violaciones a estos derechos, originados en actuaciones u omisiones del sector público, logren satisfacer las pretensiones y restaurar los derechos de los ofendidos, a la vez promover y velar por la incorporación de la perspectiva de protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en todo el quehacer de la Defensoría de los Habitantes.

ii. Dirección de Asuntos Económicos

Se determinó la necesidad de crear un órgano consultivo técnico sobre aspectos económicos que apoyara la labor institucional, incorporando estos criterios en las recomendaciones vertidas en los informes. A esta Dirección le corresponde básicamente realizar las investigaciones de carácter general sobre los asuntos relacionados con los intereses económicos de los habitantes y el manejo de la Hacienda Pública; asimismo, le compete representar a la Defensoría en los procesos de fijación de tarifas de servicios públicos.

Además, debe señalarse como producto de esta innovación, la necesidad de cambiar el nombre de la *Dirección de Asuntos Administrativos, Económicos y Financieros*, para adoptar el de *Dirección de Control de Gestión Administrativa*.

iii. Dirección de Asuntos Jurídicos

La Ley General de la Administración Pública y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecen la obligación de que todas las administraciones públicas cuenten con un órgano asesor en materia jurídica. Considerando lo anterior y que era necesario para la institución un órgano encargado de representarla en los procesos judiciales y administrativos en que interviniera, se acordó la creación de la Dirección de Asuntos Jurídicos.

b. Redefinición de funciones

Los cambios a lo interno de la Defensoría no se limitaron a la creación de nuevos órganos, sino que además se trabajó en la redefinición de funciones de algunos de los ya existentes dentro del organigrama institucional. Aparejada a esta redistribución de competencias, hubo casos en que fue necesario modificar el nombre de las Direcciones. Los órganos internos a los que se les redefinieron sus funciones son:

i. Dirección de Comunicación Institucional

El nombre dado a la otrora *Dirección de Promoción y Divulgación* no abarcaba todas las funciones que en la realidad le correspondían, por lo que resultaba inadecuado. Por ello, se acordó cambiar ese nombre por el de *Dirección de Comunicación Institucional*. Se redefinió como el órgano encargado de crear canales para la difusión de los derechos, de dar a conocer las instituciones creadas para hacerlos efectivos y de presentar a la Defensoría como un recurso útil para su defensa y protección. Se asignaron a su cargo, además, los proyectos que se desarrollen por medio de cooperación internacional.

ii. Dirección de Planificación Institucional

A la anterior *Dirección de Desarrollo Tecnológico* se le atribuyeron funciones más generales, que abarcaran aspectos indispensables para complementar las labores institucionales, razón por la cual se cambió el nombre a *Dirección de Planificación Institucional*. Es el órgano encargado de elaborar, en coordinación con el Despacho y las Direcciones, el plan de trabajo institucional en todas las áreas, la elaboración y actualización de estudios estadísticos principalmente, así como procurar que la institución se mantenga actualizada en la utilización de los más modernos sistemas, herramientas y procedimientos existentes en el campo de la informática.

c. Direcciones que fueron suprimidas

Debido a la redistribución de competencias a lo interno de la Institución, la Defensoría se vio en la necesidad de suprimir algunas Direcciones. Las funciones de los órganos eliminados no se dejaron de realizar, sino que se asignaron a los órganos idóneos para llevarlas a cabo.

i. La Dirección de Defensa

Anteriormente, la Dirección de Defensa funcionaba como una especie de coordinación del trabajo desplegado en defensa de los derechos e intereses de los habitantes. Además, dirigía los procedimientos de admisibilidad de las denuncias y de seguimiento de las recomendaciones. Sin embargo, el ámbito de competencia de la Jefatura de la antigua *Oficina de Admisibilidad* se modificó; a ésta le atañen los asuntos relacionados con la atención al usuario, el estudio de la admisibilidad de las

quejas y la atención inmediata de aquellas consideradas urgentes. Actualmente se ha convertido en un *Departamento de Admisibilidad*. Cabe acotar que se eliminó la otrora *Unidad de Seguimiento*, que era una dependencia adscrita a la *Dirección de Defensa*; sus funciones fueron asignadas a cada una de las actuales Direcciones de Defensa.

ii. Dirección de Desarrollo Humano

Esta Dirección fue creada para coordinar la participación de la Defensoría de los Habitantes en el proyecto "Estado de la Nación". Sin embargo, por considerar que este proyecto era de gran importancia se decidió que el Despacho asumiría directamente su coordinación. En razón de ello y dada la necesidad de personal que presentaban otras Direcciones, se suprimió la Dirección de Desarrollo Humano.

d. Planes de Trabajo e informes mensuales

Con el ánimo de lograr mayor eficiencia en su accionar y para tener un mayor control de la gestión administrativa, la Defensoría ha solicitado que las Direcciones de Defensa definieran planes de trabajo, en los cuales contemplen los programas por desarrollar durante cada mes del año. Estos programas son presentados en una reunión con los Directores y aprobados por el Despacho cada cuatro meses, lo que permite tener una visión más amplia e integral del trabajo de la institución. Con ese mismo fin, se le solicitó además a cada una de las Direcciones la presentación de informes mensuales sobre el trabajo efectivo de cada uno de los profesionales de defensa y, en general, sobre el desempeño de estas dependencias, de conformidad con los planes de trabajo aprobados.

e. Conforación de expedientes físicos

Al implementarse el Sistema Integrado de Defensa en mayo de 1996, se estableció la práctica de no conformar expedientes físicos, por considerarlo innecesario ya que se esperaba contar con expedientes electrónicos. No obstante, dados los problemas que presentó dicho sistema informático, no fue posible integrar toda la información que debía contener cada uno de los asuntos tramitados por la Defensoría, lo que produjo que se disgregara la información. Se corrigió esta práctica y se ordenó la conformación de los expedientes físicos debidamente foliados que contuvieran la totalidad de los documentos relacionados con la investigación.

f. La revisión y elaboración de instrumentos internos que faciliten la gestión institucional

Dados los cambios implementados a lo interno de la estructura organizativa de la institución, se consideró necesario readecuar el Reglamento Autónomo de Organización y el Reglamento Autónomo de Servicio. Además, con el afán de lograr procedimientos más justos en la relación con los servidores de la institución en general, se reelaboró el reglamento de Carrera Profesional y se promulgaron el de Becas y el de Fotocopiado.

Otro aspecto que se ha considerado indispensable regular con el fin de lograr mayor eficiencia en el servicio que presta la institución, es el de los llamados "Procedimientos de Defensa".

Se elaboró también una "Tipología de Derechos" con la idea de conformar un manual, mediante el que se establezca la clasificación de derechos que de alguna manera, ya sea por acción u omisión, pueden ser lesionados por el Sector Público en el ejercicio de sus funciones. Se espera que este manual

sirva de instrumento para que los habitantes conozcan los derechos que son susceptibles de protección por la Defensoría de los Habitantes, de conformidad con el ordenamiento jurídico.

2. El Departamento de Admisibilidad y la función de Defensa Inmediata

El Departamento de Admisibilidad es la dependencia de la Defensoría de los Habitantes encargada de recibir, informar y orientar a todos los habitantes que solicitan los servicios de la institución.

Conformado por un equipo de jóvenes profesionales con una enorme vocación de servicio, este Departamento es el responsable de tramitar las quejas que se presentan en forma personal, por teléfono o por cualquier medio escrito a fin de determinar si las mismas reúnen los criterios de admisibilidad que fija la ley para que la Defensoría pueda iniciar la investigación que corresponda.

En vista de que el proceso de defensa y atención de la casuística inicia desde este Departamento, resulta fundamental importancia la labor técnica que realizan sus funcionarios en la aplicación de estos criterios de admisibilidad.

Además, en caso de que las gestiones de los habitantes no resulten admisibles, corresponde a esta oficina absolver las consultas de los habitantes además de orientarlos y asesorarlos sobre las vías disponibles o las instituciones a las que pueden acudir para plantear sus problemas e inquietudes.

El trabajo cotidiano de la institución ha permitido constatar que muchos de los problemas que plantean los habitantes exigen una actuación oportuna para asegurar la tutela de los derechos afectados. Esta circunstancia, aunada al hecho de que el Departamento de Admisibilidad constituye el primer contacto de los habitantes con la Defensoría, se consideró la conveniencia de establecer, a partir de abril de este año, un procedimiento de defensa inmediata a cargo de ese Departamento tendiente a garantizar una respuesta ágil y expedita a los asuntos que así lo justifican.

Se trata de reconocer aquellos asuntos que por su urgencia, la inminencia del daño o el carácter irreversible de la situación, exigen una reacción inmediata en tutela de los derechos e intereses del habitante que las plantea.

Al ejecutar esta función, el Departamento de Admisibilidad recurre, en coordinación con las Direcciones de Defensa, a la aplicación de gestiones informales que procuren la solución urgente del problema que se presenta. Sólo en caso de que no sea posible lograrlo por esta vía, el asunto sería trasladado a alguna de las Direcciones de Defensa para que asuma con prioridad la atención del caso respectivo.

La experiencia derivada del primer mes de trabajo permite afirmar que esta perspectiva de abordaje constituye una opción eficaz para fortalecer la capacidad de reacción de la institución.

3. Programa de desconcentración de la Defensoría de los Habitantes

El Programa de Desconcentración de la Defensoría de los Habitantes pretende el establecimiento de un mecanismo de enlace permanente entre la institución y la sociedad civil en torno a la protección, la promoción y la divulgación de derechos.

Mediante un enfoque proactivo y no únicamente reactivo, la Defensoría, con apoyo de las propias comunidades, espera incidir no sólo sobre los casos violatorios de derechos, sino también sobre las causas estructurales que originan tales violaciones, con el fin de lograr un efecto preventivo.

Así, la relación entre la Defensoría y las comunidades, está basada en la implementación de instrumentos modernos de participación ciudadana en el control de la gestión pública con el fin de involucrar a los habitantes en la defensa y promoción de sus derechos, en forma conjunta y mancomunada con las labores de la institución.

a. Antecedentes

La presencia de la Defensoría en las comunidades ha sido una constante en el quehacer institucional. En un primer momento, fueron los "Foros de Consulta Pública", realizados en los inicios mismos de la institución, los que posibilitaron a los habitantes incidir sobre el perfil funcional de la Defensoría.

Posteriormente, con el establecimiento de la "Defensoría Itinerante", esbozada en el primer Reglamento Autónomo de Organización de la Defensoría, se dieron los primeros pasos en la proyección de la institución a la comunidad nacional mediante la creación de un órgano que se desplazara por diversas instituciones y regiones del país con el fin de analizar "in situ" sus gestiones. El Proyecto de Defensoría Itinerante puede catalogarse como el primer intento formal de proyección de la institución entre el 1º de octubre de 1993 y el 30 de abril de 1995.

El Programa de "Unidades Móviles", ejecutado por la Defensoría mayo de 1994 a mayo de 1998, con el apoyo de la Unión Europea en el marco del Programa de Democratización y Derechos Humanos, fortaleció esta proyección institucional mediante el trabajo en cada una de las regiones del país.

Al concluir el financiamiento por parte de la Unión Europea, que obligó la finalización del programa de Unidades Móviles, la Defensoría plantea el paso siguiente mediante un cambio cualitativo en la metodología de trabajo, pasando de una atención ambulatoria, a una atención permanente, mediante el nuevo Proyecto de *Casa de los Habitantes*, contemplado dentro del Programa de Desconcentración que pretende mejorar los niveles de cobertura a la población.

La Defensoría de los Habitantes tiene el deber ineludible de proteger los derechos e intereses de los habitantes, independientemente de sus condiciones personales así como de sus condiciones geográficas, según lo establece desde su creación la Ley 7319.

Un número importante de violaciones de derechos se cometen fuera del área metropolitana, por lo que la presencia de la Defensoría en las zonas alejadas de la capital se hace indispensable para poder atender de forma más personalizada los requerimientos de los habitantes.

Como objetivo central del Programa, se contempla la necesidad de proyectar el quehacer institucional de la Defensoría a todos los sectores que conforman la comunidad nacional. En forma paralela, se contemplan los siguientes objetivos específicos:

- Lograr una disminución real y efectiva en la comisión de actos violatorios de derechos.
- Sentar las bases de un proceso ordenado de incorporación de la comunidad en las tareas de protección y promoción de derechos.
- Dotar de presencia institucional a la Defensoría de los Habitantes en las principales regiones del país.
- Promover una nueva cultura participativa de la población en materia de derechos y libertades.
- Mejorar la cobertura y capacidad de respuesta institucional frente a las necesidades de la comunidad nacional en materia de protección y promoción de derechos.

b. Proyecto "Casa de los Habitantes"

Las oficinas regionales de la Defensoría que se crearán a partir de junio de 1998, están concebidas como ejes multiplicadores del accionar institucional en materia de protección, promoción y difusión de derechos y se les denominará "*Casa de los Habitantes*".

En este sentido, el posicionamiento territorial de la Defensoría de los Habitantes pretende "acercar" y "aproximar" el quehacer de la institución a las comunidades y sus necesidades en materia de derechos.

Como se señaló anteriormente, el desarrollo institucional de la Defensoría ha sido un requerimiento permanente de la población a nivel nacional. En virtud de esta necesidad manifiesta de los habitantes, la institución ha diseñado el presente proyecto a efectos de atender, "in situ" y de forma inmediata tales requerimientos, mediante el establecimiento de oficinas regionales en distintos puntos de la nación.

Como Unidad Ejecutora del Proyecto fungirá la Dirección de Comunicación Institucional de la Defensoría de los Habitantes, bajo la supervisión del Defensor Adjunto.

El Proyecto será desarrollado en dos fases: una inicial, que incluye la apertura de la primera Oficina Regional Chorotega que albergará la "Casa de los Habitantes" con sede en Liberia; una segunda fase se desarrollará durante el segundo semestre de 1998, que consistirá en la apertura de dos Oficinas Regionales, una en la Región Brunca y otra en la Región Huetar Atlántica.

B. DIRECCION ADMINISTRATIVA

1. Informática

El programa informático que se implementó en mayo de 1996, con el nombre de Sistema Integrado de Defensa (SID), pretendía unificar los procedimientos en el trámite de los asuntos sometidos a conocimiento de la Defensoría, para lograr mayor agilidad y eficiencia en su manejo. No obstante, conforme se ingresaban los datos de las quejas recibidas, de los informes de las instituciones y de las gestiones de la Defensoría, el sistema comenzó a presentar problemas y un año después, la situación se había tornado de difícil manejo. Dado que el trabajo de la institución se efectúa a través del sistema informático, su mal funcionamiento significa un serio tropiezo para el ejercicio de sus funciones, lo que afectó su eficiencia.

Con el fin de resolver el problema, se solicitó un estudio previo al Centro de Informática de la Universidad de Costa Rica en el marco del convenio de cooperación entre ambas instituciones, el cual puso de manifiesto los serios problemas de los sistemas informáticos. Con fundamento en lo anterior, se decidió realizar una evaluación más profunda, por lo que se procedió a contratar los servicios de la empresa KPMG Peat Marwick para que realizara una evaluación tanto del SID como de la plataforma informática de la Defensoría. En sus conclusiones, el estudio expone la necesidad de cambiar la plataforma Macintosh que utiliza la Defensoría en la actualidad por PC, pero sobre todo, desarrollar nuevamente un Sistema Integrado de Defensa que sea una herramienta informática que permita el uso de un mayor número de usuarios. Cabe acotar que el sistema que opera actualmente se desarrolló en una herramienta diseñada para un máximo de veinte usuarios, por lo que al haber más de cincuenta el sistema se encuentra sobrecargado.

Las principales razones apuntadas por KPMG Peat Marwick para sugerir el cambio de plataforma, es que el 70% de las computadoras son obsoletas y deben ser reemplazadas. Además, el costo de las computadoras Macintosh es muy alto en relación con el de las PC. Asimismo, como ya se indicó, el SID

no soporta adecuadamente el promedio de cuarenta y tres usuarios concurrentes que tiene la Defensoría en la actualidad, por lo que se producen constantes caídas del sistema. Durante el período del presente informe se ha procurado corregir, o al menos disminuir los problemas que presenta, los cuales no han sido todo lo satisfactorios que se esperaba.

Por último, es necesario señalar que en el año 1996, como parte de la contratación con la empresa Desarrollo Moderno de Empresas (DME) la Defensoría debía recibir además del SID, el desarrollo del Sistema Administrativo Financiero Contable (SAFC). No obstante lo anterior, mediante dictamen suscrito por el Auditor Interno, el Director Administrativo y el Director de Asuntos Jurídicos, se recomendó a la institución no recibir a satisfacción dicho programa y condicionar el pago del saldo pendiente con la empresa a la realización de los ajustes y pruebas pendientes. Lo anterior fue puesto oportunamente en conocimiento de la Contraloría General de la República, la cual remitió el asunto nuevamente a la Defensoría para que la discrepancia con la empresa fuera resuelta administrativamente. En virtud de lo anteriormente recomendado, el Despacho decidió no pagar el Adendum presentado por la empresa y esperar a que ésta cumpliera con los requerimientos señalados por la Comisión indicada.

2. Espacio físico

El otro problema que afecta seriamente el desempeño de las funciones es el reducido espacio con el que cuentan los servidores para realizar sus labores ordinarias. El problema se ha tornado cada vez más crítico con el transcurso del tiempo. Previendo la necesidad de contar con instalaciones más amplias, a finales de 1996 se adquirió un terreno con el objeto de construir una nueva sede para la Defensoría; sin embargo, hasta el momento no se ha contado con los recursos económicos necesarios para poder desarrollar este proyecto.

Se estima que el costo aproximado de la edificación podría ascender a la suma de cuatrocientos millones de colones, que podrían provenir del presupuesto nacional con aportes anuales para amortizar un crédito bancario que se obtendría a nivel nacional o internacional. Este procedimiento ha sido utilizado en el pasado por otras instituciones del Sector Público, como la Contraloría General de la República y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), que pudieron hacer realidad la construcción de sus edificaciones hace pocos años.

No obstante lo anterior, en procura de un paliativo inmediato al problema de la falta de espacio físico y hasta tanto no se consigan los recursos necesarios para contar con un edificio propio, la Defensoría está procediendo a construir, dentro del inmueble alquilado, dos módulos que permitan mejorar la situación. Lo anterior es asumido como un riesgo necesario e inevitable por cuanto el edificio que alberga las oficinas de la institución fue puesto en venta por su propietaria desde hace algunos meses.

3. Archivo Central

En cumplimiento con lo que establece la Ley del Sistema Nacional de Archivos, N° 7206, se procedió a crear una unidad dependiente de la Dirección Administrativa que fungiera como Archivo Central, dotándola de los recursos humanos necesarios para su operación. Con el propósito de iniciar adecuadamente el funcionamiento de dicha unidad, se contrató los servicios de una profesional en Archivo para que realizara un inventario de expedientes físicos, los ordenara adecuadamente y definiera el sistema que se utilizaría.

Con el listado producto del inventario realizado, se detectó que al 22 de marzo de 1997, fecha de inicio de labores de la presente gestión, existía un faltante de 977 expedientes físicos que se habían

tramitado durante los cuatro años anteriores. El Despacho conformó entonces una comisión integrada por el Auditor Interno, el Director Administrativo y el Director de Asuntos Jurídicos, con el fin de que realizaran una investigación para determinar el paradero del faltante. A la fecha, la investigación no ha sido totalmente concluida, pero sí se ha logrado verificar que el número de expedientes extraviados es menor y que el problema podría radicar en la falta de adecuados mecanismos de control y de un procedimiento para el manejo de expedientes y el archivo de documentos.

En algunas ocasiones se asignó número de expediente a asuntos que no eran admisibles o que ya habían sido admitidos con anterioridad; por esa razón, esos nuevos expedientes eran anulados. A otros, simplemente se les consignaba el nombre del servidor que se creía lo estaba tramitando, o se indicaba que estaban en un "Ampo", por lo que había que proceder a individualizarlos. Este tipo de trabajo requiere de un estudio pormenorizado para establecer con certeza el número de expedientes extraviados y, consecuentemente, las responsabilidades del caso.

4. Correspondencia

Se hizo un análisis del procedimiento que seguían las denuncias formuladas por los habitantes y se detectó que el manejo de la correspondencia recibida y enviada, acarrea un considerable atraso en la atención oportuna de los asuntos. La inoperancia de este proceso se debía principalmente al estar concebido como parte del SID, por lo que a partir del mes de julio de 1997, se llevó a cabo un cambio dentro del sistema indicado, así como del manejo y archivo de la correspondencia. Con los cambios introducidos se ha logrado eliminar el problema descrito.

5. Biblioteca

Con la colaboración de estudiantes de la Universidad de Costa Rica que debían realizar su trabajo comunal universitario (TCU), se organizó la biblioteca de la Defensoría de los Habitantes. El trabajo de este grupo de estudiantes consistió en descartar el material bibliográfico innecesario que se conservaba en la institución. Además, se catalogaron los libros y revistas que conforman la biblioteca y se creó una base de datos de los libros custodiados y se elaboraron instrumentos de control, para evitar su extravío.

Actualmente existen contactos muy avanzados con la Universidad de Ottawa, Canadá, la cual ha manifestado su gran interés de colaborar técnica y financieramente con el desarrollo de un Centro de Documentación y Biblioteca adecuado para la Defensoría.

6. Recursos Humanos

Con la incorporación de personal calificado al Departamento de Recursos Humanos, se ha buscado el fortalecimiento de esta importante área de trabajo institucional. En muy poco tiempo se lograron realizar una serie de funciones asignadas a este Departamento, tales como el Manual de Inducción, la elaboración del Prontuario y la actualización de los estudios de Carrera Profesional.

Con el objeto de actualizar la estructura de puestos y tener un adecuado perfil de cada uno de ellos, se contrató los servicios de un profesional externo en recursos humanos para que elaborara la actualización del Manual Descriptivo de Puestos. Dicho documento deberá ser entregado a la institución en junio.

En materia salarial, el Directorio de la Asamblea Legislativa ordenó en 1997 la realización de un estudio comparativo que permitiera apreciar el comportamiento remunerativo en la Asamblea

Legislativa, la Contraloría General de la República y la Defensoría, órganos que componen el Poder Legislativo. La Defensoría comparte los esfuerzos que se hagan en esa dirección, con el propósito de lograr una justa equiparación entre los servidores de estos órganos.

7. Los balances presupuestarios y contables. Balance general

A continuación se presentan los informes contables y presupuestarios relativos a la administración financiera de la Institución. Los datos aportados se presentan al cierre del mes de abril de 1998.

La primera información que aparece es el Balance General que muestra el valor de los activos de la institución y su respectiva fuente de financiamientos (Pasivos y Erario).

Es importante señalar que los recursos incluídos en la cuenta "Inversiones Programa 808" provienen de ahorros de presupuestos de periodos anteriores e intereses ganados hasta la fecha. Los recursos de la institución se invierten de acuerdo con el programa de necesidades de efectivo.

Los recursos ahorrados tienen como fin prioritario la construcción de la sede de la Defensoría de los Habitantes (artículo 5, inciso H de la Ley de Presupuesto N° 7720 y anteriores), lo cual se encuentra dentro de los proyectos prioritarios a ejecutar por el problema de hacinamiento en que se encuentran los funcionarios de la Institución, lo que conlleva a la vez a una pérdida importante del tiempo del recurso humano.

En la cuenta "Compromisos Pendiente" se incluyen las reservas de crédito de todos los programas de la institución, que se emiten para la ejecución del presupuesto del período económico en curso, o sea, incorpora recursos provenientes del presupuesto ordinario y de los programas de donaciones.

Luego aparece el reporte de ejecución del Presupuesto del Programa de Defensorías Móviles (Programa 805), el cual se ha financiado con donaciones de la Comunidad Económica Europea

La ejecución del presupuesto que muestra la liquidación al 30 de abril, en donde se totaliza un Presupuesto Modificado de ¢42.280.260.14 y un monto de Gasto Real de ¢13.733.930.50, corresponde a la ejecución de solamente el año 1998.

Aún cuando el personal nombrado con recursos de esta donación concluye funciones el 31 de mayo de 1998, el plazo asignado según el convenio de donación vence el 31 de mayo de 1999. Esto permite a la Defensoría continuar ejecutando la donación en aquellos rubros que no requieren la presencia del personal del proyecto, tales como el desarrollo de talleres que está coordinando el Despacho del Defensor Adjunto y la Dirección de Comunicaciones, la preparación de material para divulgación y promoción de derechos, liquidación al personal del proyecto y otros.

Inmediatamente después está el reporte de ejecución presupuestaria del Programa de Donaciones (Programa 906). En él se incluye la utilización que se ha hecho de los recursos donados a la Defensoría, especialmente por parte de entes internacionales.

En este Programa se muestra una situación similar a la descrita en el programa 805, en donde los proyectos tienen como fecha de conclusión julio de 1998 uno de ellos y el otro a finales de octubre de 1998. Igualmente, la liquidación al 30 de abril de 1998 muestra la ejecución del presupuesto durante 1998.

El Programa 808: Defensoría de los Habitantes es donde se reporta el comportamiento del gasto de la institución que es financiado con los recursos incluidos en la Ley del Presupuesto Ordinario de la República. Puede notarse que a pesar de que el gasto que se muestra tiene cierre a abril de este año, la ejecución real a esa fecha es acorde al avance del año. Algunas partidas muestran un comportamiento superior al porcentaje de avance cronológico, por lo que se procede a explicar las razones de comportamiento:

150 – Seguros: En esta subpartida se cargan tanto las primas como los deducibles por accidentes automovilísticos. En el caso de las primas de automóviles se pagan semestralmente y ya fue cancelado lo correspondiente al primer semestre. Los seguros de incendio y robo sobre los otros activos (no vehículos) se cancelan anualmente y también ya al corte del informe habían sido cancelados.

214 – Otros productos químicos: El gasto principal de esta subpartida consiste en la adquisición de toner para fotocopiadoras y cartuchos para impresoras láser y de inyección de tinta. El porcentaje de gasto real corresponde a compras para stock de bodega.

310.- Equipo y mobiliario de oficina: Se requirió comprar equipo de computación para ser utilizados por diferentes funcionarios, así como escritorios y mesas para las computadoras.

En el reporte de ejecución del Programa de Superávit se incluyen las partidas que de él se utilizan. Al 30 de abril se había modificado para asignar los recursos necesarios para la construcción de dos módulos de oficinas que aliviarán el problema de hacinamiento que se tiene en las oficinas de la Institución.

Por último aparece el reporte de la ejecución presupuestaria del período correspondiente a 1997, el cual de acuerdo a las disposiciones legales de la materia se liquida definitivamente hasta la finalización del primer semestre del año debido a los compromisos de pago que se adquieren en el año fiscal. Al 30 de abril ya se había ejecutado un 85% del presupuesto pasado.

i Al respecto, se tienen como prueba los siguientes expedientes:

Exp. 2741-23-97, solicitud de información dirigida a la Municipalidad de Limón aun sin respuesta. Oficio DHR-220-98

Exp. 2828-24-97, solicitud de información dirigida a la Municipalidad de Garabito sin respuesta. Oficio DHR-9801267-98

Exp. 205-24-98, información solicitada a la Municipalidad de Limón que fue respondida con un retraso considerable

ii En el dato de este año no se contabiliza el ingreso efectivo de las municipalidades de Nicoya ni de Aguirre. Tampoco del Consejo de Distrito de Peñas Blancas.

iii En el dato de este año se contabiliza el ingreso efectivo de las municipalidades de Nicoya, Osa y Parrita al 30 de setiembre. No se incluye el del Consejo de Distrito de Peñas Blancas.