

PRESENTACION

El Derecho a la Verdad

Al concluir otro año de labores aprovechamos la presentación del Informe Anual correspondiente al trabajo realizado entre el 1ero. de mayo de 1999 y el 30 de abril del 2000 para exponer ante la Asamblea Legislativa y la población en general, los hallazgos, señalamientos y conclusiones que derivan de la experiencia cotidiana en la protección de los derechos de los habitantes y sus relaciones con las instituciones del sector público.

Con la presentación de este Informe señalamos con seriedad y responsabilidad las situaciones que amenazan y vulneran gravemente los derechos de la población, planteamos propuestas con la aspiración de que contribuyan a corregir la inercia que prevalece entre los órganos de la administración activa y a contribuir para que los habitantes comprendan la importancia de superar la pasividad que les impide asumir un papel decisivo en la construcción de un futuro compartido.

Una vez más alertamos en torno a temas que exigen una atención especial y urgente. Estamos convencidos de que son asuntos en los que no hay lugar para la apatía y la indolencia. Señalamos situaciones cuya desatención no puede sino agravar problemas que afectan seriamente el bienestar de la población y la credibilidad en el régimen institucional.

Además, al igual que en años anteriores y utilizando como criterios de selección la recurrencia y reiteración de las quejas individuales, la naturaleza de los derechos lesionados, las características de la población afectada así como los efectos de la problemática sobre el sistema social, político y económico del país, en esta oportunidad encabezamos el Informe Anual con el desarrollo de 8 temas que exigen una atención prioritaria de parte de las autoridades competentes. En ese sentido, el Trato Ciudadano, los privilegios en el ejercicio de la función pública, las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, planificación urbana, contaminación ambiental, violencia contra la mujer y la situación de la población migrante son los temas que consideramos fundamental abordar en la memoria de este año.

Asimismo, en esta ocasión hemos identificado el "trato ciudadano" como el hilo conductor que cruza transversalmente los diversos temas que se abordan a lo largo del Informe.

Y es que la experiencia cotidiana nos lleva a afirmar que este ha sido un año particularmente revelador por las circunstancias específicas que lo caracterizaron y que golpearon a la sociedad en su conjunto. Fue un año que nos enfrentó a situaciones que hasta hace poco permanecían en el disimulo y que nos negábamos a reconocer en el marco de una dinámica social y política indiferente o abstraída de la realidad.

Las expresiones de protesta y descontento proliferaron entre grandes sectores de la población. Reclamos inusuales a la gestión de autoridades municipales que incluso incitaron a la desobediencia civil, la protesta de los pequeños agricultores y el período de manifestaciones más largo de los últimos tiempos por la aprobación en primer debate del proyecto ICE se produjeron en medio de señales gubernamentales contradictorias que se conjugaban entre el menosprecio o la provocación y los ofrecimientos de diálogo.

¿Estaremos atravesando sólo por una crisis de gobernabilidad institucional de la que se viene hablando desde hace varios años o se estará tratando a la vez de invisibilizar el surgimiento de una nueva cultura de divergencia en la que los habitantes están dispuestos a exigir participación, demandar el respeto a sus derechos y ejercer más control sobre sus representantes? Una cultura en la que el diálogo y la participación no sean una simple ficción y en la cual los habitantes participen efectivamente en la construcción del mañana.

El vigor de éstas expresiones, que se manifiestan en todos los ámbitos institucionales del gobierno nacional y local, podría ir en aumento. Ello es consustancial a una época de cambios económicos, sociales y políticos necesarios que el país entero reconoce como urgentes y que se han venido postergando por años. El desafío del régimen institucional estará así en su capacidad para conducir con inteligencia, equidad, honestidad y transparencia esta nueva dinámica social y política.

Lo que aquí planteamos no solo involucra a todas las instancias del sector estatal, sin distinción de período gubernamental o signo político: responde a una cultura del ejercicio del poder ya agotada pero todavía arraigada en ciertos sectores de nuestra realidad política.

Es una cultura que desconoce el diálogo como instrumento idóneo para la solución democrática de conflictos, que privilegia acuerdos furtivos frente a prácticas transparentes de negociación y que alimenta una actitud de suficiencia en la que la participación de los habitantes se pretende sea cada vez más residual. La cultura que propicia una sensación de deterioro que envuelve, cada vez con más fuerza, a autoridades políticas y habitantes. Las primeras al comprobar el agotamiento de los mecanismos tradicionales para la toma de decisiones y al ver cuestionada su legitimidad. Los segundos al encontrar agotadas las formas de relación con las instituciones, enfrentar la insatisfacción que deriva de lo cotidiano y confirmar la pérdida de confianza en lo público.

Es una coyuntura en la que la corrupción, la ausencia de una cultura de rendición de cuentas y la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública, temas todos que señalamos como ejes en los Informes Anuales de los últimos tres años, parecen haber provocado un serio deterioro en el sistema. No en balde los mencionamos en cada ocasión como temas que debían ser atendidos con prioridad. No en vano llamamos la atención sobre las consecuencias que su postergación podría acarrear. No es otro el motivo por el que coincidimos con los esfuerzos que en esta misma dirección realizan otros órganos de control del Estado.

Al plantear como eje de este nuevo Informe el tema del "trato ciudadano", alzamos la voz para señalarlo como uno que desnuda sin ambages otro aspecto de la realidad y que se une a la corrupción y a la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública para conformar un círculo nefasto que amenaza con destruir los fundamentos del régimen democrático.

El concepto de trato ciudadano alude a la necesidad de que el sistema institucional reconozca de manera efectiva su compromiso de hacer valer los derechos de todos los habitantes como parte del ejercicio cotidiano de la democracia. A este respecto conviene realizar algunas aclaraciones. En primer término debe establecerse con claridad que la referencia a lo "ciudadano" supera la definición jurídico constitucional del término para adoptar una visión más amplia que considere, lo que el Reglamento Ejecutivo de la Ley de la Defensoría de los Habitantes denomina "habitante", a saber, "*(...) todas las personas (...) domiciliadas o que se encuentran, en forma permanente o transitoria en el territorio nacional*".

Asimismo, debe considerarse que el examen del trato ciudadano se ubica en el contexto de las complejas relaciones entre los habitantes y las instituciones del sector público, relaciones que sitúan en un extremo lo que es propiamente el maltrato (omisión de respuesta, agresión verbal y/o física, atención deficiente, abuso de autoridad, inacción u omisión ante demandas planteadas) y en el otro lo que se refiere a la falta de capacidad institucional (infraestructura, recursos, normativa aplicable, ámbito de competencia, falta de perspectiva institucional en relación con la diversidad).

Cabe indicar, en ese sentido, que la vulneración al trato ciudadano constituye una constante que identifica buena parte de las gestiones que se plantean ante la Defensoría, independientemente de si se trata de pensiones, salud, carreteras o tarifas. Es un factor que está presente en todas las quejas aunque sea otra la pretensión primaria por la que los habitantes recurren a la institución.

Y es que el respeto al "trato ciudadano" no implica un cumplimiento automático o inmediato de todas las demandas y aspiraciones de la población. Ello resultaría irrazonable en virtud de las limitaciones económicas, legales o institucionales. Es así que, lejos de invisibilizar la existencia de imposibilidades materiales, lo que exigimos es el respeto del derecho de la población a estar informada sobre los asuntos que le son propios, sobre el manejo de sus instituciones y la disposición de los recursos que son de todos.

Falta de respuesta, agresividad, desgano, ineficiencia, arbitrariedad, abuso de autoridad, tratos desiguales, represalias y discriminación; son algunas de las conductas de maltrato ciudadano que más comúnmente denuncia la población. Basta leer dos de los temas de atención prioritaria, el de planificación urbana y el de contaminación ambiental, para encontrar dos ejemplos que reúnen en sí mismos todo lo que apuntamos como factores que vulneran el "trato ciudadano".

Se trata de situaciones que se reproducen en los más diversos temas, en relación con la generalidad de los grupos sociales y desde todos los ámbitos institucionales. Aparece, entonces, como una patología que permea el sistema y obstaculiza el ejercicio cotidiano de la democracia. Es la forma en la que se expresan las relaciones de poder y la concepción que de su ejercicio priva en el entorno político. Es un trastorno que vulnera la credibilidad en el régimen institucional y lesiona los derechos fundamentales de la población. Un cúmulo de errores, infracciones a la ley y actuaciones dolosas que concurren en una combinación para propiciar el cansancio, el desencanto y hasta el enojo de la población.

Sin duda, esta situación se ve alentada y agravada por otras situaciones que, al constituirse en agresiones directas a la legalidad, la justicia y la razón, minan la confianza en el sistema y socavan las bases mismas del régimen democrático. Una de estas situaciones tiene que ver con la existencia de privilegios en el ejercicio de la función pública que establecen desigualdades odiosas a favor de unos pocos, la mayoría de las veces haciendo uso de dineros que pertenecen a todos los costarricenses. ¿Qué otra reacción podría esperarse de una sociedad que además de enfrentar severas vulneraciones al "trato ciudadano" debe contemplar en silencio los abusos en que incurran las autoridades y los funcionarios en quienes ha delegado el ejercicio del poder?

La responsabilidad de hoy obliga a una lectura adecuada de cuanto ha ocurrido y de lo que tenemos por delante. El tiempo apremia para tomar decisiones y adoptar medidas. El mensaje se desprende con claridad. Las personas exigen que se respete su **derecho a la verdad**. Su derecho a reafirmar su historia, a construir su presente y a soñar su futuro.

Sandra Pizsk
Defensora de los Habitantes

Max Esquivel Faerron
Defensor Adjunto de los Habitantes

COMISION FACILITADORA PARA UN DIÁLOGO NACIONAL

1. Introducción

Este informe da cuenta de una de las tareas que es consustancial a la labor de la Defensoría de los Habitantes: su posibilidad de mediación, acompañamiento o facilitación en eventos que requieren de la intervención de instituciones o personas cuya independencia o credibilidad se convierten en condiciones de aceptación para las partes en conflicto.

Esta labor, muchas veces realizada en el ámbito de la misma Defensoría, entre ciudadanos o grupos con intereses contrapuestos, ha servido para restaurar diálogos interrumpidos o para explorar con los interesados nuevas vías de acercamiento.

Una premisa ha orientado permanentemente nuestra labor en este campo: la convicción de que el diálogo es siempre la mejor alternativa. Este diálogo, en su condición de instrumento, tiene sin embargo sus condiciones: respeto mutuo, igualdad de acceso a la información y un plazo en el tiempo.

Se parte, además, de que dos o más grupos o personas en conflicto no podrán aspirar a posiciones idénticas, a lo que hoy tan comúnmente se denomina consenso. Por el contrario, sus esfuerzos se deben concentrar en el acercamiento de posiciones, en la búsqueda de lugares comunes, de intereses compartidos, o de generación de nuevas alternativas.

Se parte, o al menos se aspira también, a distinguir cuál es el requerimiento de cada intervención: no es lo mismo acompañar que mediar, no es lo mismo mediar que facilitar. Cada papel tiene sus características propias y tanto los actores en conflicto como quien asume la responsabilidad de intervenir, deben tener las reglas claras.

2. Principales acciones

Se informa aquí, de manera resumida de las principales acciones realizadas por la Comisión Facilitadora integrada por la Iglesia Católica, los Rectores de las cuatro Universidades Públicas del país y la Defensoría de los Habitantes, con motivo de los acontecimientos ocurridos a raíz de la aprobación en primer debate del proyecto sobre el Instituto Costarricense de Electricidad.

Se informa en el mismo contexto de aquellas acciones que correspondieron a la Defensoría en esta coyuntura.

a. La unión de esfuerzos

La Iglesia Católica, el Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes han encontrado entre sí grandes coincidencias. Ello ha propiciado que en el transcurso de los últimos años la comunicación entre sus autoridades sea fluida y permanente.

Estas características permitieron que a partir del 22 de marzo las tres instituciones, representadas por el Padre Armando Alfaro, como delegado de Monseñor Román Arrieta, y posteriormente Monseñor Francisco Ulloa, el Doctor Gabriel Macaya, Rector de la Universidad de Costa Rica, el Doctor Alejandro Cruz, Rector del Instituto Tecnológico, el Doctor Jorge Mora, Rector de la Universidad Nacional, el Doctor Rodrigo Arias, Rector de la Universidad Estatal a Distancia, y Sandra Piszcz, Defensora de los Habitantes, emprendieran una evaluación permanente, prácticamente diaria, de los acontecimientos que se estaban suscitando. Lo anterior implicó el conocimiento de las diferentes posiciones, los puntos de divergencia o convergencia, y el acercamiento con personas que pudiesen contribuir a una salida pacífica del conflicto que se había iniciado días atrás.

Asimismo, dentro de lo que podría considerarse una tarea sistematizada, funcionarios de CONARE y de la Defensoría monitorearon toda la información disponible y contribuyeron en el desarrollo de los diferentes escenarios que se estaban perfilando.

b. Las labores paralelas

Durante los días transcurridos entre el 22 de marzo y el 4 de abril, cada uno de los integrantes de esta comisión desarrolló en forma paralela gestiones que le eran propias.

En lo que a la Defensoría concierne, es necesario señalar que a las tareas cotidianas se sumaron otras: la asistencia como observadores y mediadores en la manifestación del día jueves 23 de marzo, así como en los paros, bloqueos y otras actividades en los días subsiguientes.

c.El contexto de una participación: La manifestación del 23 de marzo

Tal y como lo consigna la prensa nacional, en los días previos a la manifestación, la Defensoría hizo llamados a la calma y a la utilización de los mecanismos institucionales y de diálogo para resolver el conflicto¹.

No obstante, los enfrentamientos violentos ocurridos en la tarde del 22 de marzo, especialmente en los alrededores de la Universidad de Costa Rica², motivaron la decisión de la Defensoría de intervenir como observadora en la marcha del día siguiente y así se le informó al señor Presidente de la República:

“Ante los acontecimientos que vive actualmente el país en relación con las manifestaciones públicas suscitadas en las últimas horas, la Defensoría de los Habitantes en cumplimiento del mandato legal que le ha sido encomendado, estará vigilante el día de mañana en la marcha que ha sido convocada por diversos sectores de la sociedad civil.

La labor de observación que hará la Defensoría se justifica en función de que esta Institución está llamada a ser garante del respeto a la integridad física y la libertad de expresión.

En virtud de nuestra función de contralor de legalidad de los actos de la función pública, respetuosamente me permito informarle al señor Presidente de nuestra posición, solicitándole a usted, disponer de todas las medidas que estén a su alcance para el celoso respeto de los derechos fundamentales consagrados tanto en nuestra Carta Política, como en los instrumentos de protección del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos y del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos.

Confiados en el espíritu civilista que caracteriza la idiosincracia costarricense, la Defensoría de los Habitantes apela al más alto sentido democrático para que la seguridad del país y de sus habitantes sea el norte de las medidas a adoptar durante esta coyuntura”.

En forma inmediata el señor Presidente dio respuesta a esta misiva:

“Doy respuesta a su oficio DH-190-2000 recibida vía facsimil, a las 5:45 pm de hoy, en la que expresa su deber de vigilancia en la marcha que ha sido convocada para mañana.

Corresponde al Gobierno ser garante de los derechos y libertades públicas de todos los costarricenses, lo que además es concordante con mi profunda convicción democrática, de respeto, tolerancia y concertación, según lo he demostrado en todos los actos de mi gestión como gobernante.

Apelo a usted para que la Institución a su cargo sea vigilante también de los derechos de los ciudadanos al libre tránsito, y de los derechos de los humildes policías a no ser apedreados.”

¹ La Prensa Libre, miércoles 22 de marzo del 2000.

² La Nación, jueves 23 de marzo del 2000.

Siendo esa la situación y habiendo informado al Gobierno de la República y a la opinión pública de nuestra determinación, funcionarios de la Defensoría debidamente identificados permanecieron en distintos sitios de la manifestación, interviniendo en algunas oportunidades para evitar pequeños brotes de violencia, especialmente en Ochomogo y en los alrededores de la Fuente de la Hispanidad.

Tal y como lo informan los distintos medios de prensa, la jornada transcurrió en un ambiente de respeto tanto de los manifestantes como de los miembros de seguridad pública.

d. Los Acontecimientos subsiguientes

Las protestas, los bloqueos y las manifestaciones que paralizaron muchas actividades en distintas partes de país, así como la huelga de hambre emprendida por cuatro estudiantes universitarios: Roberto Zamora, Dimitri Fernández, Albin Solano, y Josef Salazar, fueron noticia diaria en la prensa nacional.

Para la Defensoría, estos acontecimientos fueron no sólo parte del análisis cotidiano con los rectores y la Iglesia Católica, sino parte también de un nuevo quehacer: enfrentados a la tarea de contribuir en la protección de la libre expresión y la integridad de los manifestantes así como del derecho de los demás habitantes a la libre circulación y la no violencia, la Defensoría optó por apersonarse debidamente identificada en muchos de los disturbios.

Es justo sin embargo reconocer que, parte importante de esta labor fue facilitada y en algunos casos incluso promovida por las llamadas del propio Ministro de Seguridad, quien en una actitud de civismo, defendió su posición de evitar mayor violencia, aún en momentos en que, la presión de algunos sectores por actitudes más represivas, pesaba sobre sus espaldas.

e. El ofrecimiento a la opinión pública

Convencidos de que los sectores en conflicto privilegiaban en su mayoría la opción del diálogo, y de que existía una buena disposición para abrir espacios de acercamiento, el 30 de marzo, la Comisión integrada por la Iglesia, los Rectores y la Defensoría ofreció constituirse en

“Una instancia facilitadora de un primer encuentro, sin condiciones, entre los sectores involucrados, para la definición de una agenda con miras al establecimiento de un diálogo estructurado, respetuoso, transparente y propositivo del cual emerjan las alternativas de solución que el país espera y merece.”

Se definieron los mecanismos y los objetivos: de ser aceptado, el primer encuentro se realizaría el 3 de abril en la sede del Tribunal Supremo de Elecciones, en una sesión abierta a la prensa y cuyo objetivo sería *“conocer y analizar propuestas sobre un mecanismo que permita de inmediato la realización de un diálogo nacional estructurado sobre el fondo y la tramitación del proyecto de modernización y transformación del ICE.”*

Los puntos 6, 7 y 8 señalaban que *“la conformación del encuentro del día lunes 3 de abril de los corrientes ha sido cuidadosamente analizada por la Comisión teniendo presente que el clima de conflicto social que hoy vive el país amerita que todos comprendamos que es necesario dar un primer paso en la dirección del diálogo y la convivencia pacífica. Es por ello que insistimos en que posteriores etapas de la discusión de fondo, podrán hacer posible la integración organizada de otros sectores y/o personas”.*

Los sectores convocados serían cinco representantes del Gobierno, un representante del directorio de la Asamblea Legislativa y los jefes de fracción de los partidos políticos representados en la Asamblea, cinco representantes del Frente interno sindical del ICE, cinco representantes de grupos ambientalistas y cinco representantes de las federaciones de estudiantes, siendo que cada sector definiría a lo interno de sus organizaciones la representación.

f. El encuentro del 4 de abril

Aceptada la propuesta por todas las partes, el fin de semana que precedió a la reunión requirió nuevamente de múltiples conversaciones y concesiones.

Pero el 4 de abril, en la sede más simbólica de la democracia costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones, Monseñor Francisco Ulloa, nos unió en oración para dar gracias a Dios por la dicha de estar juntos como costarricenses alrededor de una mesa de diálogo.

Una jornada de catorce horas de negociación entre las partes, dio como resultado el levantamiento inmediato de las medidas de fuerza, la suspensión de la propaganda alusiva al tema y la formación de una comisión especial mixta que ha iniciado sus labores en el seno de la Asamblea Legislativa.

g. A manera de reflexión

Cuando pasada la media noche del 4 de abril cantamos emocionados el Himno Nacional, todos allí sabíamos que como en un parto, los primeros dolores habían pasado y una frágil y pequeña criatura había nacido.

Pero sabíamos también que nuevas y más grandes responsabilidades oteaban el horizonte: que había que superar desconfianzas, construir veredas y abrir nuevos caminos. Sabíamos también que el destino nos estaba ofreciendo una nueva oportunidad ... una esperanza

Introducción

En acatamiento del artículo 15 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, Ley n.º 7319 de 17 de noviembre de 1992, y convencidos de que la rendición de cuentas es un deber cuando se ejerce un cargo público, el presente documento es un ejercicio comprensivo del período 1999-2000 durante el cual hemos realizado un esfuerzo que nos permitió profundizar en el estudio y análisis de los temas que se exponen. Explicamos cada uno de los asuntos con detalle así como cuanto acontece en relación con ellos, de manera que aspiramos a que se constituya, no solamente en una referencia sino en una propuesta de reflexión que propicie la discusión.

El informe ha sido estructurado en cinco capítulos. En el primero de ellos se hace alusión a aquellos casos que la Defensoría ha considerado prioritarios por su impacto y trascendencia sociales, pues involucran no solamente los derechos e intereses de muchos habitantes sino también bienes jurídicos cuya tutela ha implicado un análisis transversal de parte de la Institución.

De este modo, se incluye en el capítulo primero un novedoso tema cual es el de Trato Ciudadano que recoge las demandas de la ciudadanía costarricense que reclama un sistema político capaz de renovarse, más comprometido con el bienestar de sus habitantes, responsable en su gestión de administrador de los bienes públicos y de representante de los intereses de toda la población.

Convencidos de que la sociedad nacional merece un sistema que garantice a los habitantes la "igualdad entre iguales", la Defensoría se ha propuesto contribuir al planteamiento de una discusión que permita a los actores sociales comprender la importancia de eliminar privilegios que contribuyen a ahondar las diferencias. En un acápite se desarrolla el tema como también las acciones concretas que hemos tomado con el fin de cumplir tal objetivo.

Asimismo, una constante ha sido el conocimiento de la materia urbanística pues el desorden reinante en virtud de la despreocupación de las entidades competentes, ha vulnerado los derechos de los habitantes, en especial de los menos favorecidos de la sociedad. En efecto, la problemática, verbigracia, de las urbanizaciones de interés social pero también el abandono en que se encuentra esa parte tan importante del patrimonio nacional como lo es la zona marítimo terrestre, reflejan cuán negligentes son las autoridades. Las denuncias procedentes de diversos cantones del país simbolizan un problema de carácter nacional y, por tanto, es prioridad en nuestro diario quehacer.

La salud de los habitantes merece también atención especial pues del propio Estado se verifican omisiones y actuaciones que, en muchas ocasiones, atentan contra el derecho a la vida y a la salud. En estrecha relación con ello, la calidad del ambiente del país se deteriora día con día, incidiendo, de manera determinante, en la calidad de vida de los habitantes quienes se ven privados de poder gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Por otra parte, somos conscientes de que el recurso humano más valioso que tiene Costa Rica es la niñez. Todos los niños deberían gozar de una condición que les permita un desarrollo humano integral. Sin embargo, la realidad del país nos dice otra cosa, y hoy, muchos niños son explotados sexual y laboralmente, degradándose su condición de seres humanos. Si queremos proteger el patrimonio más preciado, debemos involucrarnos en la problemática y contribuir a plantear soluciones que dignifiquen a los niños. Es obvio, pues, que sean ellos una prioridad en nuestro trabajo.

Nuevamente se debe hacer referencia obligada al tema de la violencia doméstica. La cantidad de mujeres víctima de maltratos ha llegado a un grado tal que los actos de agresión han cobrado varias vidas. Tenemos la obligación de reflexionar no solamente por la magnitud del problema sino porque la crueldad y el ensañamiento con que se cometen tales hechos, hablan de una sociedad enferma.

Dado que Costa Rica se caracteriza por ser un país receptor de población migrante, la Defensoría ha estimado como prioritario el tema de la migración partiendo de la protección y defensa de sus derechos. El proceso de amnistía migratoria y sus principales resultados es tema de especial atención.

En un segundo capítulo, la Defensoría de los Habitantes también rinde cuentas en relación con las acciones realizadas en temas que en otros años han sido prioritarios y que conservan ese carácter como lo son la Administración de Justicia, la educación pública, el desmantelamiento de los servicios de salud, los

pacientes sobreirradiados, la calidad del servicio de transporte remunerado de personas, el recurso hídrico, los Archivos Nacionales y el derecho a la pensión.

Las distintas Áreas de Defensa de la Defensoría de los Habitantes informan en el capítulo tercero las labores realizadas en el período transcurrido. En efecto, las Direcciones de Mujer, Protección Especial, Calidad de Vida, Control de Gestión Administrativa, Asuntos Económicos y Niñez y Adolescencia detallan el trabajo efectuado durante el año y hacen referencia a los casos que, por su trascendencia, merecen ser mencionados.

Convencidos de que solamente se es verdaderamente libre cuando se conocen los derechos que se tienen, la Defensoría ha realizado diversas actividades de promoción y divulgación de los derechos de los habitantes y es en el capítulo cuarto donde se incluye la información relativa a ello, haciendo especial mención a la puesta en práctica del Proyecto "Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses" que, sin el invaluable apoyo del Gobierno amigo de Finlandia, hubiera sido imposible llegar de nuevo a todos los rincones del país.

Finalmente, en el informe de gestión incluido en el capítulo quinto, se mencionan las acciones desplegadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos en el trámite de casos que penden ante la Sala Constitucional así como otras labores de interés, y la Dirección Administrativa reseña, entre otras cosas, el estado en que se encuentra el proyecto de construcción del edificio sede de la Defensoría. Para concluir, la Oficina de Prensa menciona sus labores, y en un acápite se incluye el informe estadístico que refleja el trabajo desarrollado por la Oficina de Admisibilidad y por la Institución en general.

A. CAPITULO I

TEMAS DE ATENCION PRIORITARIA

B. A. TRATO CIUDADANO

C. 1. Introducción

Se introduce el Informe Anual del 2000 con una reflexión de lo que se denomina Trato Ciudadano en Costa Rica, por constituir éste una de las constantes que permean toda la labor de la Defensoría de los Habitantes: cada vez que se realiza una investigación de oficio o se atienden las consultas y denuncias de los habitantes, se percibe que en mayor o menor medida la ciudadanía se siente "maltratada" por las instituciones del Estado. Por las más diversas razones, los habitantes reclaman, no solamente mayor eficiencia y eficacia por parte del sistema institucional costarricense, sino también un "Trato Ciudadano": un reconocimiento de su condición de habitante en una sociedad que se autoreconoce como democrática. Y es que en efecto, la Defensoría es testigo de la vulneración al Trato Ciudadano que expresan los habitantes de este país y llama la atención de las instituciones, los gobernantes y la sociedad en su conjunto respecto de qué está pasando con nuestra vivencia cotidiana de la democracia.

Con esta pregunta, durante 1999, la Defensoría realizó una investigación que coordinó con el Proyecto Estado de la Nación, del cual forma parte, la cual se propuso indagar sobre el concepto y la percepción del Trato Ciudadano mediante la revisión de expedientes de la Defensoría de los años 1996-1999³. Las conclusiones a las que se arribó en dicha investigación han motivado el proponerlo como hilo conductor de este Informe.

Y es que en efecto, nos encontramos en una coyuntura en la que la manifestación de malestar cada vez más patente y mayoritaria de los habitantes de este país, plantea la urgencia de una discusión responsable y seria sobre las limitaciones del sistema institucional y jurídico; sobre la falta de transparencia en la gestión pública y la extrema concentración de la toma de decisiones. Sobre la debilidad de los partidos políticos provocada por carencias de democracia interna, sobre las acusaciones de corrupción y de los pactos poco claros para la ciudadanía, sobre el enriquecimiento de unos pocos y el perjuicio de las mayorías; y sobre la falta de credibilidad en los gobernantes y los funcionarios públicos, quienes han lesionado la confianza de los habitantes como garantes de un ejercicio democrático del poder.

³ "El Trato Ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia cotidiana de la democracia". Los resultados de la investigación serán publicados en el Informe sobre Auditoría Ciudadana de la Calidad de la democracia. Proyecto Estado de la Nación (CONARE-Defensoría de los Habitantes-PNUD-Unión Europea). En esta investigación se analizó la labor realizada por la Defensoría y las Contralorías de Servicios, como experiencias de instancias de nuestro sistema político que reciben cotidianamente el reclamo de quienes sienten vulnerados sus derechos ciudadanos en la vida cotidiana de este país. La metodología de investigación y la selección de los casos analizados, puede consultarse en el Informe de Investigación coordinado por la Defensoría. Es preciso señalar, sin embargo que, para el caso de la Defensoría se trabajó con los expedientes de los años 1996-1999, en atención al programa de cómputo utilizado para entonces y los criterios de agregación de la información de la institución durante estos años. A efectos de este Capítulo, nos interesa dejar constancia de las principales conclusiones de la investigación, que nos pueden ayudar a responder algunas de las preguntas que atraviesan todo este Informe Anual y que han quedado planteadas en la Presentación.

Pareciera que se está ante una encrucijada en la cual el camino se bifurca entre la concienciación de las élites gobernantes y la opción por el diálogo y las transformaciones, como puerta a la esperanza de un sistema político capaz de “re-democratizarse”; o bien, ante un estancamiento o retroceso que inevitablemente abre la puerta de la desesperanza, puerta que una vez abierta, ni siquiera se sabe cuáles son sus horizontes, aunque algunos países latinoamericanos han dado muestras ya de los resultados que provocan las que podríamos llamar “democracias con desesperanza”.

Este Capítulo se propone, así, dar cuenta de cómo el tema del Trato Ciudadano adquiere importancia medular en una lectura crítica sobre la democracia en Costa Rica. La Defensoría de los Habitantes está consciente de que desde diversos ámbitos están surgiendo voces de alerta sobre la “calidad de la democracia”, se une a este debate e insta a la comunidad nacional a reflexionar sobre la necesidad de develar las lesiones a los derechos de los habitantes que se han presenciado en los últimos años, y sobre las que se ha denunciado las fisuras que atraviesan diversos ámbitos de nuestro sistema político.

Es preciso conocer, por incómoda que sea, la realidad cotidiana de nuestra Costa Rica, para corregir y cambiar lo que sea necesario, si queremos avanzar en la aspiración de un país que crece cada día en el respeto y el reconocimiento efectivo de los derechos de todos sus habitantes.

2. El Trato Ciudadano como ejercicio cotidiano de la democracia

El Trato Ciudadano alude al reconocimiento pleno y efectivo de la ciudadanía. Debemos recordar que, en la perspectiva de la Defensoría, ciudadanos son todos los miembros de la sociedad sujetos de derechos y deberes.

Por estas razones, a efectos de este análisis, los conceptos de *ciudadano* y *habitante* son considerados sinónimos. El Trato Ciudadano es el que se dirige a toda persona en un país, reconociendo en ella sus derechos humanos, que es el primer y más grande compromiso de las sociedades democráticas.

Ello deriva en la necesidad de ampliar el concepto de ciudadano según la Constitución Política y referirse a ciudadanía como la aspiración de un reconocimiento efectivo de los derechos humanos que constituye el desafío de los sistemas políticos democráticos como el nuestro. En este gran objetivo, la Defensoría contribuye con el Estado y la sociedad costarricense para responder efectivamente al compromiso de “hacer valer” los derechos en la convivencia democrática.

Se puede caracterizar el Trato Ciudadano de dos maneras: el que se expresa a través de las interacciones diarias entre ciudadanos e instituciones, que denominamos “Trato Personalizado”, y aquel que alude a los compromisos y canales de comunicación gobernantes-gobernados llamamos “Trato Colectivo”.

3. El contexto del Trato Ciudadano Colectivo

El Trato Ciudadano Colectivo refiere a los complejos mecanismos que vinculan a los ciudadanos y sus representantes en el Estado, elegidos democráticamente. No obstante, en los últimos años, como ya lo han venido denunciando varias instancias, incluyendo a la Defensoría el distanciamiento de la ciudadanía respecto de sus gobernantes, crece en relación directa a su percepción de crisis de representación. Es decir, los habitantes cada vez se sienten menos representados por sus gobernantes y sienten desconfianza respecto de la capacidad de los gobiernos de cumplir con los compromisos que ha adquirido y con las responsabilidades que se le han conferido.

Las permanentes denuncias ante la Defensoría respecto de las instancias de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como el Régimen Municipal, dan cuenta de que la confianza de la ciudadanía en la capacidad del Estado y del conjunto del sistema político para responder adecuadamente a los desafíos de una Costa Rica más democrática y libre, se ha debilitado sensiblemente.

No cabe duda, que el compromiso que implica la opción por la democracia, en la formación de consensos y articulación de acuerdos entre los diversos actores políticos; se ha dejado de lado en muchas ocasiones, dándose prioridad a la realización de negociaciones cerradas entre cúpulas de los partidos políticos, cuyo juego de poder se ha caracterizado por procesos de reducida democracia interna, verticalidad en la toma de decisiones y "pactos" respecto de temas de interés nacional, cuyo debate se ve reducido a las negociaciones entre unos pocos, con beneficios también para unos pocos. Ello desvirtúa la esencia del diálogo franco y constructivo que está en la base del funcionamiento de la democracia.

La ciudadanía ha expresado reiteradamente en los últimos años su malestar con este comportamiento de los partidos, ha manifestado su insatisfacción con el actuar de diversas instituciones salpicadas de acusaciones de corrupción, que constituye la ruptura por excelencia del compromiso de administración de los recursos públicos; se ha denunciado incluso las limitaciones para manifestar ese descontento. Cuando el ciudadano lo hace, el régimen político lo interpela a "comportarse" como costarricense.

La Defensoría, como lo muestra este Capítulo, es testigo de ese descontento y de las múltiples formas en que se vulnera el Trato Ciudadano en el país. No es posible continuar disimulando el distanciamiento entre los habitantes y los gobernantes. No es casual que la Defensoría encuentre sus archivos llenos de denuncias que revelan la falta de compromiso de las instituciones con respecto a los ciudadanos, a quienes se deben. Así como tampoco es casual que la confianza de los habitantes haya abandonado las esferas tradicionales y se haya acercado significativamente a otro tipo de instancias de control social como los medios de comunicación, las universidades, la iglesia e incluso la Defensoría de los Habitantes.

El incumplimiento de las leyes y normas en general emitidas por los mismos órganos del Estado, constituyen lo cotidiano. La generación de falsas expectativas por promesas de campaña y de gobierno sin respaldo alguno, que irrespetan los derechos fundamentales de las personas; y las diversas formas de malversación de los recursos públicos, aportados por el conjunto de los habitantes con su esfuerzo

y trabajo cotidiano; están interpelando al sistema político a la urgencia de repensarse y en diversos ámbitos de redefinirse.

No hay duda, que de algún modo, nadie a estas alturas puede decir “no me doy por aludido”. Las responsabilidades están demarcadas, lo que urge es asumirlas.

a. Corrupción

Los actos de corrupción aluden a la existencia de conductas que se desvían de los deberes inherentes del ejercicio de la función pública, con la intención de perseguir intereses o beneficios personales. Cabe señalar, a este respecto, que el ámbito en que se desarrollan está ligado al ejercicio arbitrario e ilimitado de potestades discrecionales dando lugar a diversas manifestaciones de desviación o abuso de poder que perjudican el funcionamiento normal de la administración.

Lógicamente todas estas manifestaciones tienen una incidencia directa sobre la calidad y la eficacia con que se prestan los servicios públicos. Es en este sentido que la corrupción se ha constituido en uno de los principales obstáculos para el buen servicio lo que justifica, desde esa perspectiva, la intervención de la Defensoría como órgano encargado de velar por el buen funcionamiento del sector público, y la de los habitantes que como destinatarios de los servicios del Estado, tienen derecho a exigir su continuidad y eficiencia.

Precisamente de estos principios generales que regulan el servicio público, se deriva la necesidad de establecer una cultura y enfatizamos, cultura, de rendición de cuentas, para que los funcionarios públicos cumplan con su deber de responder por las obligaciones inherentes a la función que desempeñan.

La década que recién concluye ha sido escenario de las sucesivas acusaciones de corrupción de que han sido objeto las instituciones del Estado costarricense. Casos, la mayoría todavía vigentes, y que la población conoce de manera difusa, por los nombres de Banco Anglo, Aviación Civil, FODESAF, uso indebido de los CAT's, Fondo de Compensación Social, entre otros; muestra la urgente necesidad de abocarse a la evaluación y monitoreo del quehacer de las instituciones y órganos del Estado.

Durante esta década, diversas instancias del Estado y de la sociedad han surgido como voceras en favor de la necesidad de fortalecer un nuevo marco de ética política y de evaluación permanente. Los pasos en esta dirección apenas comienzan y, por cierto, con muchos tropiezos. Conscientes de que ésta no es una tarea fácil y de que el tiempo que no se gana se pierde, es necesario el compromiso de todos en esta apuesta por “democratizar la democracia”.

b. Incumplimiento de deberes legales

El incumplimiento de las leyes y normas en general emitidas por los órganos del Estado, lesiona no solamente la confianza en las instituciones públicas, sino

también, afecta la base del Estado de Derecho, que es el mecanismo por excelencia del funcionamiento del sistema democrático. Cuando se incumple una disposición que el mismo Estado ha emitido, se irrespeta a sí mismo y se subvalora la importancia de la labor legislativa, ejecutiva y sancionadora que la ciudadanía ha delegado en él.

El Derecho es el mecanismo por excelencia mediante el cual se rigen las reglas del juego democrático. Si no se cumplen las reglas, no hay juego democrático. De ahí que sea tan importante el respeto y, sobretudo, el cumplimiento de dichas reglas. Si en la observancia de estas normas, se develan vicios de exclusión, de desigualdad o de violación en cualquier forma de los derechos humanos, se derogan, se cambian, se modifican, o se crean nuevas reglas. Pero lo que no puede ser es que se incumplan, por quienes las emiten y/o por los que les suceden en la gestión de gobierno, ignorando lo que implica asumir una responsabilidad pública: continuar con la tarea histórica, ya iniciada por otros, de construcción permanente del sistema político, respetando y garantizando el cumplimiento de los acuerdos y consensos ya alcanzados. Ello requiere sin duda todo un proceso educativo hacia una cultura política regida por la ética de la responsabilidad y el compromiso. Requiere, finalmente, del abandono de concepciones cortoplacistas e inspiradas única y exclusivamente en el clientelismo electoral.

En ese contexto a veces hasta parece que se crean las normas casi con la certeza de que no se van a cumplir. Esto es especialmente cierto en aquellas normas que asignan determinados montos o porcentajes de recursos para ser destinados a grupos poblacionales o sectores de actividad especialmente urgidos de apoyo para su fortalecimiento y desarrollo. Y este cuestionamiento se vuelve más apremiante, cuando nos damos cuenta que nuestro sistema institucional carece de mecanismos para vigilar, para dar seguimiento al cumplimiento de las diversas atribuciones y responsabilidades que las leyes y las más diversas normas le confieren a las instituciones. Con esta preocupación, la Defensoría ha solicitado a la Asamblea Legislativa que tome cartas en el asunto⁴.

La Defensoría denuncia el incumplimiento de leyes como una llamada de atención respecto del compromiso con la ciudadanía que implica aprobar una ley o una norma del rango que sea. Cada una de ellas adquiere sentido sólo si se cumple. Si no se hace, se miente y engaña. Se produce una doble violación, una en el derecho fundamental afectado y otra en la confianza del ciudadano sobre la titularidad de sus derechos. Se vulnera el Trato Ciudadano.

Sólo a manera de ejemplo:

De acuerdo con el artículo 73 de la Constitución Política, referido a la seguridad social, los recursos provenientes de la contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores "No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación". No obstante lo anterior, la Caja

⁴ Reunión del Directorio y los Jefes de Fracción con la Defensora de los Habitantes realizada a las 12:15 horas del 28 de octubre de 1999.

Costarricense de Seguro Social viene operando desde hace varios años, incluyendo éste, con un superávit en el área de salud.

Según la investigación realizada por la Defensoría, se concluyó que algunos de los integrantes de la Junta Directiva de Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) no cumplen con los requisitos establecidos por la ley 7593, para pertenecer a la misma. La preocupación de la Defensoría porque la integración de la Junta Directiva cumpla efectivamente con la norma en cuestión, deviene precisamente en garantía de eficacia de la misma; a saber, que ARESEP no sea objeto de los vaivenes político-partidistas y cumpla con el cometido de asignación justa de tarifas y control de calidad de los servicios públicos.

Con motivo de la aprobación del Código de la Niñez y de la Adolescencia, se estableció que un 7% de lo que el Gobierno recaudara en el período fiscal anterior, por concepto de impuesto sobre la renta, se le giraría al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), situación que desde hace varios años se viene incumpliendo. En 1999 por este concepto debió haber girado la suma de ₡5,425,400,000.00; sin embargo en la práctica únicamente se previó transferir ₡332,200,000.00; esto es, sólo un 6% del total que se establece en el Código.

Desde años anteriores, la Defensoría viene denunciando casos como el de los programas de protección de bosques y plantaciones forestales, protegidos por el Decreto No. 24316-H y la Ley No. 7555, que determinan montos destinados para estos fines, y de los que en la práctica sólo se han destinado la cuarta parte de los mismos. Quiere decir que a pesar de ser un impuesto con destino específico, el Ministerio de Hacienda ha retenido casi un 75% y los desembolsos a FONAFIFO de 1997 a 1999, no alcanzan ni siquiera la totalidad de lo recaudado en el año 1997, año en que se promulgó la ley.

La Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad establece la obligatoriedad de consultar con las organizaciones de personas con discapacidad sobre los aspectos de la política pública que les afectan. Sin embargo, en el Decreto Ejecutivo No. 27498 se creó la Comisión Asesora de la Presidencia de la República en materia de discapacidad, sin consultar a las organizaciones respectivas.

Los habitantes menores de edad deben obtener documento de identificación de parte del Registro Civil y Tribunal Supremo de Elecciones, según el artículo 23 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Ello sin embargo, tampoco se ha cumplido.

El Convenio 169 de la OIT, ley de la República por ratificación de Costa Rica, establece como principio esencial de los derechos de los indígenas, la consulta a estos habitantes de todos los asuntos que les atañe; sin embargo, hoy se habla de la construcción de un megaproyecto hidroeléctrico que afecta territorios indígenas, sin que a estos se les haya garantizado una intervención efectiva en la discusión del asunto.

c. Incumplimiento de promesas.

El llamado desencanto de la ciudadanía con la política refiere a la historia que podríamos llamar "la de la promesa no cumplida". Las promesas de

campaña, que se olvidan o distorsionan una vez alcanzado el triunfo electoral, constituyen los ejemplos más conocidos. Son las expectativas que se generan en la población de satisfacción de sus demandas, pero que a la hora de su ejecución, se convierten en caricaturas de lo ofrecido en la plaza pública, la campaña televisiva o la reunión local. Ello sin embargo, no se reduce sólo a las promesas realizadas en campaña electoral, pues también ocurre con frecuencia durante la gestión de gobierno y desde las más diversas instituciones del sector público.

Es importante llamar la atención respecto de la importancia de las promesas. En efecto, nos referimos a reconocer quién es el que promete. Promete el candidato, electo democráticamente por su comunidad o designado por el partido. Está investido de la legitimidad que las mismas reglas del juego democrático le confieren. Y por supuesto, si se habla del titular de las instituciones del Estado, promete quien se encuentra investido de la autoridad pública que le confiere su nombramiento por elección popular o designación. De ahí la responsabilidad de comprometerse con los habitantes. Quien comunica, se compromete. Y si quien comunica lo hace desde su condición de representante de la ciudadanía, se compromete ineludiblemente con ella y a ella habrá de rendirle cuentas.

La Defensoría recibe cotidianamente la evidencia de promesas que desde las campañas electorales o desde las mismas instituciones del Estado se hacen a los ciudadanos, para luego informarles que no eran de carácter vinculante y por lo cual no tienen ninguna responsabilidad de cumplirlas. No está claro que haya legislación específica que sancione a quien ofrece individualmente recursos públicos. Pero es claro para la Defensoría que ello contraviene la ética política, la ética de la responsabilidad y del compromiso. Pero además, implica un irrespeto a los derechos de los habitantes: se les miente, se les generan falsas expectativas y, probablemente lo que es más grave, se lesiona la confianza en el sistema político, en sus instituciones y en sus gobernantes.

A todo lo anterior se une el que las promesas no son ofrecidas gratuitamente. Parecen comportarse como un negocio en el que una parte, el ciudadano que vota y honra su compromiso, cumple y la otra no. Ejemplos más que simbólicos lo constituyen la cantidad de habitantes que han acudido a través del tiempo a la Defensoría con documentos, llámense bonos, certificados o cualquier otro tipo de formulario, que ante los ojos de quien confía en un futuro mejor constituyen un compromiso.

La asignación de sillas de ruedas, símbolo emblemático de la discapacidad, ha resultado en algunos casos ser motivo de difusión publicitaria de la labor social que realizan las instituciones públicas, pero con mucha frecuencia se desconocen los requerimientos específicos que tal ayuda técnica tiene para cada paciente. El caso de un ciudadano que solicitó a la Junta de Protección Social una silla de ruedas para su hija con parálisis cerebral, ejemplifica esos problemas. En el acto público de entrega de varias sillas, celebrado a fines de 1999, cuatro meses después de la solicitud, se anunció que en los próximos días le darían la silla correspondiente. No obstante, dos meses y medio después, el padre argumentaba que aún no le habían entregado la silla adecuada para su hija y que dada su

insistencia, sólo le habían facilitado una que no contemplaba las especificaciones médicas indicadas como necesarias⁵.

4. Factores constituyentes del Trato Ciudadano Personalizado

Por otro lado, el Trato Ciudadano, derivado de la relación habitante-institución, al cual hemos denominado Trato Ciudadano Personalizado, se visibiliza en la experiencia cotidiana del ejercicio de la democracia, y sus principales dificultades y desafíos. Por medio de la atención de las denuncias de los habitantes y las investigaciones de oficio que desarrolla esta Defensoría, se observan diversas formas en que en Costa Rica se vulnera el Trato Ciudadano.

Desde esta perspectiva, se hace necesario identificar los factores que afectan el "buen trato" en Costa Rica. La experiencia de la Defensoría durante estos años demuestra que el Trato Ciudadano apela a una complejidad de relaciones entre los ciudadanos y entre estos y las instituciones, que pueden considerarse como un continuo que sitúa en un extremo lo que sería propiamente "maltrato" (agresión verbal y/o física, atención deficiente, abuso de autoridad, inacción u omisión ante demandas planteadas, entre otras) y en el otro extremo, la "capacidad institucional", que refiere a las condiciones en disponibilidad de recursos, infraestructura, legislación, delimitación de funciones, y en general ámbito de competencias, que condicionan el Trato Ciudadano hacia demandas específicas de servicios solicitados.

En otras palabras, el "maltrato" constituye la violación a los derechos de los habitantes, aun cuando las condiciones permitan que sus necesidades sean satisfechas. Mientras que la vulneración al Trato Ciudadano por "capacidad institucional", refiere a las limitaciones que las instituciones democráticas, por falta de recursos económicos, por hipertrofia burocrática, por deficiencias en infraestructura o por falta de perspectiva en relación con la especificidad y diversidad de las personas.

Sin embargo, es importante llamar la atención de que la mayoría de las denuncias planteadas ante la Defensoría se sitúan entre ambos extremos, a saber, interviene lo que llamamos propiamente "maltrato", así como también factores de "capacidad institucional". Las recomendaciones de la Defensoría usualmente dan cuenta de esta combinación de variables que subyacen al Trato Ciudadano en Costa Rica; no obstante, como se indicó anteriormente, es preciso resaltar que, en prácticamente la totalidad de los casos atendidos por la Defensoría, no importa la materia específica de que se trate, subyace en mayor o menor medida lo que denominamos típicamente maltrato. Ello nos devuelve a la pertinencia de introducir la discusión sobre el Trato Ciudadano como un eje fundamental para el estudio de nuestro sistema político.

Con estos criterios, la definición de los factores que intervienen con mayor frecuencia en el Trato Ciudadano y alrededor de los cuales la ciudadanía reclama reconocimiento efectivo de sus derechos, son los siguientes⁶:

⁵ Exp. 9058-22-2000 en proceso de investigación

⁶ Los factores constituyentes del Trato Ciudadano que se analizan a continuación, son parte también de los resultados de la investigación que se realizó para el Proyecto Estado de la Nación. Ver supra.

a. Falta de respuesta

Refiere a la omisión de respuesta ante consultas, solicitudes o demandas del más diverso tipo por parte de los usuarios ante las instituciones correspondientes, por período de tiempo que desborda el establecido por ley.

La omisión de respuesta está presente en algún momento de la mayoría de las denuncias que recibe la Defensoría. Es, sin duda, la que podríamos identificar como el típico incumplimiento de ley, al que nos referimos antes. Pero devela un problema más global: un sistema institucional que en forma comprensible no siempre puede responder a las demandas ciudadanas pero que tampoco tiene interés en explicar el por qué.

La falta de respuesta es ante todo, falta de información. Ello nos refiere también a una dimensión más global: se le niega a los habitantes la información que requieren para ejercer la ciudadanía de manera más activa y plena.

Esta falta de respuesta y negativa de información repercute aún en las demandas de los habitantes respecto de sus asuntos más personales. Los casos de los expedientes médicos, pensiones y archivos municipales ilustran el nivel de gravedad del problema que se está planteando. Con gran frecuencia, ante los requerimientos de los habitantes, se les dice simplemente que sus documentos están extraviados o no disponibles.

Una niña que al parecer escapó de su casa de habitación y al encontrarla, la trasladaron a un albergue de protección de menores de edad. Su madre argumentó que los funcionarios le negaron información sobre la situación de su hija, y a la fecha de su denuncia, no le habían comunicado al respecto, ni había sido atendida por la trabajadora social, ni la psicóloga de la institución, como le había sido informado verbalmente ⁷.

El presidente de una Asociación de Desarrollo Indígena solicitó a CONAI desde mayo de 1999, información sobre la supuesta donación de una motosierra adquirida con recursos de esa institución desde 1993, así como los planes de trabajo en su comunidad. No obstante el transcurso del tiempo, esta institución sigue sin brindarle la información requerida que como habitante y representante de una organización necesita para ejercer una adecuada fiscalización de la gestión pública en su territorio. ⁸

Un joven menor de edad es asaltado y acude a una comandancia a solicitar auxilio. El policía de guardia se limita a decir que el asunto ocurrió fuera de su jurisdicción e interpela al joven para que se vaya, omitiendo toda acción de ayuda. ⁹

b. Agresión verbal y/o física

⁷ Expediente N° 8027-26-99

⁸ Expediente N° 8016-22-99

⁹ Expediente N° 4937-22-98

Refiere a la utilización de gestos, vocabulario o expresiones físicas que violentan los derechos de los ciudadanos a una atención respetuosa como exigencia mínima del Trato Ciudadano.

Un ciudadano al que en su casa de habitación se presentaron dos policías rurales en vehículo particular y sin tener orden de arresto, le indicaron que los acompañara a la Guardia de Asistencia Rural. Cuando llegaron al lugar le pidieron la cédula y le amenazaron que hablara (de algo que el ciudadano argumentó que desconocía), o le pondrían unos cables eléctricos en los testículos. Los cables los colocaron en las costillas del denunciante y lo golpearon con una regla de madera en la cabeza y la espalda. Consecuencia de esto fue hospitalizado y sigue en terapia por las lesiones en las piernas a raíz de los golpes. La Defensoría en este caso recomendó continuar con el procedimiento administrativo contra los funcionarios policiales e imponer las sanciones correspondientes según la Ley General de Policía¹⁰

*Un joven privado de libertad, a quien supuestamente en el centro penitenciario se le involucra con un problema de drogas. En la acción policial por atender la situación, fue golpeado injustificadamente por parte de uno de los oficiales de seguridad penitenciaria al punto de perder parte de su dentadura. Hecho que fuera sancionado entonces por el Ministerio del ramo.*¹¹

La percepción sobre situaciones agresivas corresponde en buena medida a la subjetividad de la persona receptora de la acción. Es en relación con esta percepción, que el sector público debe tomar en cuenta particularmente la diversidad y especificidad de los habitantes que demandan sus servicios. Ilustrativas resultan las palabras de una persona adulta mayor que en relación con los servicios de salud y atención en instancias públicas señala " que desea que cuando vaya a cualquier hospital, clínica lo atiendan con bastante cuidado, pues los viejitos necesitamos cariño."

Igualmente, situaciones de maltrato viven padres y madres de familia, así como niños en las escuelas, cada inicio de curso lectivo cuando se solicitan las llamadas cuotas "voluntarias" de matrícula, para satisfacer las múltiples carencias de los centros educativos. Sin embargo, en ocasiones, este aporte se convierte en una imposición y propicia conductas agresivas en contra de los niños y niñas y sus padres.

Durante los días de matrícula no son entonces extrañas frases a viva voz como éstas: "los que van a pagar hacen esta fila y los que no, pasen a la Dirección para que se les haga un estudio social para ver si realmente no pueden pagar". Al respecto se escucha a una madre decir: "Mejor pago porque me da miedo que a mi hijo le quiten el campo" y otra angustiada señala "A mi chiquita le da vergüenza si no pago". Mayor agresión es la que sufren los niños y niñas cuyos padres no han cancelado en parte o en su totalidad la famosa cuota, cuando en el

¹⁰ Expediente N° 7727-22-99

¹¹ Exp. 7720-22-99

aula les dicen: "Los niños que no han pagado la cuota de matrícula, pónganse de pie", llamándolos incluso en alguna oportunidad a que se presenten a la Dirección, cual si fuera una falta disciplinaria.

c. Atención deficiente

Refiere a la negligencia, inoperancia, "tortuguismo" que afecta negativamente al usuario para la resolución de sus problemas. También alude a las acciones de las instituciones que contravienen leyes conexas. Refiere también a las consultas en que se brinda información errónea al usuario para la realización de sus gestiones.

En el sector salud, la conservación de los documentos reviste una importancia especial, ya que la historia clínica en la relación médico-enfermo es incuestionable y se convierte en un documento fundamental para la buena atención.

Aunque el mal manejo de los expedientes y registros médicos solamente se ha manifestado de forma derivativa (o sea que ha surgido en el transcurso de la investigación de denuncias planteadas por otras razones), es con base en lo anteriormente señalado que la Defensoría mantiene el criterio de que la conservación y protección de los registros médicos es un asunto fundamental, ya que dichos documentos se constituyen en información vital (entiéndase con capacidad de constituirse en el objeto que pueda determinar la supervivencia de un ser humano o su muerte) y por ello no sólo deben mantenerse ordenados y completos sino también en un lugar que permita al profesional médico su acceso con eficiencia y rapidez. No obstante, la cada vez mayor recurrencia de denuncias por información errónea, insuficiente e inoportuna; ha puesto en evidencia que la atención deficiente está directamente relacionada con la falta de archivos adecuados y registros actualizados.

Otras formas en que se manifiesta una atención deficiente lo es el caso de las órdenes y resoluciones administrativas.

Ante una denuncia por el desvío por parte de un ciudadano de una corriente de agua que afectó el cauce normal de la misma, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos ordenó, en 1997, que se rectificara el cauce natural de la quebrada. No obstante, a la fecha de la denuncia, dos años después, esta disposición no había sido acatada.¹²

La falta de compromiso con el trabajo que se realiza y el bajo nivel de responsabilidad en relación con las obligaciones que atañen a la función pública, son condiciones que inciden negativamente en la adecuada satisfacción de las pretensiones de los habitantes, incurriéndose en una atención deficiente.⁰

Una señora en La Cruz de Guanacaste que se encuentra a cargo de su nieta con discapacidad, fue objeto de la suspensión unilateral del pago de su pensión. Al indagar sobre el motivo de tal resolución se le explica de manera informal que no es posible que en un mismo hogar se tengan dos pensiones –la de ella y la de su nieta-. Interpuesta la denuncia ante las autoridades de la CCSS, indicaron inmediatamente que había sido un error y que se procedería a su rectificación. La denuncia fue interpuesta en setiembre de 1998 y hasta febrero del 2000 se anuncia su corrección.¹³

¹² Expediente N° 8531-24-99

¹³ Expediente N° 5565-22-98

La trabajadora social de una clínica, expuso que en el II Circuito Judicial de San José no habían querido recibir una denuncia a favor de un anciano indigente que era agredido por una persona drogadicta. Al plantear el asunto ante el Ministerio Público, se evidenció el desconocimiento de funcionarios de esa dependencia en cuanto a la existencia de nuevos tipos penales que protegen la integridad física y emocional de las personas adultas mayores. Este desconocimiento incide obviamente en una atención deficiente.¹⁴

d. Represalias por denuncias

Refiere al “castigo” del que los usuarios son objeto, por tener en trámite demandas previas ante la misma institución. Un caso que ejemplifica lo anterior, lo constituye la negativa a conceder la atención debida en los servicios de salud, en un contexto de denuncia en trámite por mala *praxis*.

La denuncia de una persona extranjera que solicitó la intervención de la Defensoría en cuanto al trámite dado a su solicitud de asilo. Asimismo la persona indicó encontrarse desde hacía varias semanas detenida en una comisaría en condiciones lamentables. En atención al asunto, la Defensoría se desplazó al lugar de detención y confirmó lo denunciado; sin embargo, al día siguiente el interesado informó que en virtud de la visita de la Defensoría, había sido maltratado de palabra y ubicado en una celda individual por parte de uno de los funcionarios responsables de su detención.¹⁵

e. Inacción u omisión

Refiere a la falta de planificación, prevención o realización de los trámites de su competencia, por parte de las instituciones del sector público. Asimismo, alude a la indisposición expresa a no colaborar con los usuarios para resolver sus problemas.

Un grupo de padres de familia de niños con parálisis cerebral solicitó al Hospital William Allen de Turrialba la ubicación del servicio de pediatría en la planta baja, habida cuenta de que dicha consulta se encontraba en un segundo piso sin que existiera ascensor ni rampa para subir con las sillas de ruedas. La respuesta institucional se limitó a indicar que eso no era posible dada la falta de recursos económicos y que la reubicación implicaba afectar otros servicios a los que acudían otras personas que requerían igualmente de condiciones de accesibilidad, justificándose en que “...la seguridad social no puede darle todo a todos, no debe darle todo a algunos. Debe darle algo a todos.”¹⁶

¹⁴ Consulta N° 2380-2000

¹⁵ Expediente N° 8766-22-2000

¹⁶ Exp. 7672-22-99

Para conmemorar el día internacional de las personas con discapacidad funcionarios de la Defensoría acompañamos a un grupo de personas en silla de ruedas en una marcha por el bulevar de la Avenida Central de la ciudad de San José. Al inicio del trayecto habíamos reclamado la falta de rampas y la existencia de obstáculos arquitectónicos. Pero no fue sino hasta ese momento que nos percatamos de que la decoración del piso de ese bulevar hecha a base de piedras y losas que no guardan simetría entre sí, significaba un calvario para quienes sentados en esas sillas sentían en su cuerpo el impacto de cada hendija. A partir de ahí nos preguntamos cuántos bulevares y plazas públicas seguirán siendo decoradas de la misma manera.

f. Abuso de autoridad

Refiere a la utilización indebida de la investidura de autoridad para actuar en beneficio propio y/o perjuicio de los usuarios.

El día 3 de marzo del 2000 varias unidades detuvieron frente a su casa a un estudiante de colegio sin ninguna razón aparente, después de agredirlo físicamente frente a su madre, fue trasladado a la Delegación Cantonal, y dejado en libertad 20 minutos después sin formularle cargos. Al regreso a su casa, el estudiante mostraba señales en su cara de haber sido golpeado. Por su parte, los policías enviaron un informe del reporte policial al colegio donde cursa sus estudios, y como consecuencia de esto, en la Dirección del centro educativo se le amenazó con la expulsión.¹⁷

Tres jóvenes del Cantón de Grecia fueron detenidos, requisados y sus patinetas confiscadas por encontrarse practicando este deporte frente a la iglesia católica de uno de sus distritos.¹⁸

g. Tráfico de influencias

Refiere a la utilización indebida de contactos, relaciones sociales o económicas, por su posición ante las instituciones del Estado, con el fin de beneficio propio y/o perjuicio de los usuarios. Las quejas son múltiples, constantes, difíciles de probar y el mayor desaliento está en que los proyectos de ley en esta materia están en el archivo.

"DIRECCION UNIDAD TECNICA

21 de octubre de 1999
DUT-258-99

¹⁷ Exp 9045-22-00

¹⁸ Exp 8271-22-99

Licenciada
Sandra Píszk
Defensora de los Habitantes
Presente

Estimada señora:

En atención a su oficio No. DH'615-99 de fecha de hoy y en relación con el listado actualizado de la cartera de deudores del extinto Banco Anglo Costarricense, me permito aclararle lo siguiente:

Para clasificar los obligados que mantienen deudas morosas en el sector denominado "RELACIONADOS CON POLÍTICA", se consideró la participación pasada o presente que estos señores han tenido en el ámbito político, ya sea como figuras públicas (diputados, regidores, precandidatos presidenciales, asesores, etc.) o bien, por que ellos mismos así se han autodenominado.

Es importante mencionar que en algunos casos, al realizar la gestión de cobro de estas deudas, los obligados han manifestado que sólo por una presión política estarían dispuestos a honrar sus acreencias, con lo cual se confirma que ellos mismos le han dado esa connotación.

Con gusto les informaremos de los cambios que se vayan presentando en la clasificación de deudores, con el propósito de mantenerlos actualizados al respecto.

Quedando a su disposición, se despide

Atentamente,

Vanessa Castro López
Directora Unidad Técnica" ¹⁹

h. Discriminación por discapacidad

Refiere a las acciones, actitudes y omisiones de las autoridades públicas que atentan contra la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.

Claro ejemplo de la falta de atención y de voluntad institucional para incorporar en la eficiente prestación de los servicios la perspectiva de las personas con discapacidad, corresponde al recurso de amparo incoado contra la Corte Suprema de Justicia, al cual la Defensoría se sumó por medio de una coadyuvancia, por la inaccesibilidad del edificio principal, obligándose a las personas con movilidad restringida a ingresar por sótanos y entradas no previstas al público. La directa relación entre la accesibilidad física al servicio y la garantía de

¹⁹ Oficio N° DUT-258-99 de fecha 21 de octubre de 1999, emitido por Vanessa Castro López, Directora Unidad Técnica Fideicomiso Banco Central de Costa Rica-Bancoop R. L.

Acceso a la Justicia como derecho fundamental quedó así evidenciada. Este recurso fue declarado con lugar por parte de la Sala Constitucional.²⁰

Por otra parte, el tema de la participación directa de las personas con discapacidad o de las organizaciones de éstas o de personas allegadas a ellas en los asuntos que les atañen aún dista mucho de estar incorporado en forma efectiva en la gestión pública. Tal el caso de una denuncia contra un centro de salud por proceder a la extracción de los dientes inferiores de una niña con retardo mental profundo, sin contar con la autorización de la madre y sin que se le informara previamente de las razones y consecuencias de tal intervención.²¹

i. Discriminación por género

Refiere a las acciones, y/u omisiones por parte de las instituciones que atentan contra la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres. La presentación de denuncias por desigualdad de oportunidades en el acceso a las instancias de toma de decisiones públicas, dan cuenta de ello.

Un ejemplo que puede citarse refiere precisamente a los nombramientos de las personas que integran las Juntas Directivas de las instituciones públicas, los que deben ajustarse a lo dispuesto en el ordenamiento interno e internacional, así como en la resolución de la Sala Constitucional de 1998, que establece la obligatoriedad de al menos un 40% de participación femenina en las Juntas Directivas. Muchos de los nombramientos no se ajustan a esta ley, por lo cual la Defensoría hizo un pequeño muestreo en mayo de 1999, acerca de la participación de hombres y mujeres en las Juntas Directivas de las siguientes instituciones:

TABLA N° 1

Participación Femenina en el nombramiento de las Juntas Directivas de las Instituciones Publicas

INSTITUCION	HOMBRES	MUJERES
CCSS	9	0
ARESEP	3	2
INVU	7	0
IFAM	6	1
CNP	10	0
A y A	7	0
INCOFER	5	2
BCO. NACIONAL	7	0
INFOCOOP	6	1
ICE	7	0
Junta de Protección Social	6	4
PANI	0	5

²⁰ Expediente de la Sala Constitucional N° 99-009008-007-CO

²¹ Expediente N° 208-22-98

RECOPE	5	2
INS	9	1
IDA	6	1
IMAS	4	6

Fuente: Elaboración basada en el expediente 7579-21-99 (actualmente en investigación)

En visita a La Pera, territorio indígena de Talamanca, la Defensoría de los Habitantes explicaba a un grupo de mujeres los mecanismos de protección que les facilita la Ley contra la Violencia Doméstica. En forma sencilla pero muy real, una mujer indígena levantó su mano e indicó: “De qué nos sirve que digan que mi esposo no puede entrar, si no ve que nuestras viviendas no tienen puertas ni rejas en las ventanas” . La clara desprotección de mujeres, de niños y niñas quedó en evidencia si a ello se suma el que entre casa y casa hay varios cientos de metros de distancia y la presencia policial en estos territorios es escasa.

5. Consideraciones Finales

El Trato Ciudadano surge y recoge las demandas de una ciudadanía costarricense que reclama un sistema político capaz de renovarse, más comprometido con el bienestar de sus habitantes, responsable en su gestión de administrador de los bienes públicos y de representante de los intereses de la población nacional. El Estado costarricense, desde sus diferentes instituciones, está en deuda con la ciudadanía: debe mecanismos efectivos de participación en la toma de decisiones, debe transparencia y ejercicio responsable de la gestión pública, debe eficiencia y eficacia de las políticas de bienestar que se requieren para satisfacer una nación comprometida históricamente con la paz social, el respeto de los Derechos Humanos y el interés común. Pero la ciudadanía también está en deuda consigo misma: el cansancio, la indignación y el desencanto, justificado o no, no pueden ser freno para un reencuentro democrático que es responsabilidad de todos.

Los desafíos del Trato Ciudadano corren paralelos a desafíos ante la desigual distribución de la riqueza y la producción. La brecha entre quienes más y menos tienen, modifica el paisaje humano en donde los grupos poblacionales más vulnerables, a falta de atención y respeto a su diversidad, se encuentran también más desprotegidos y más vulnerados en el Trato Ciudadano. Mientras tanto, en el otro extremo de la cuerda, los sectores más poderosos, incrementan sus privilegios, amparados en mecanismos jurídicos e institucionales que les benefician e incluso, en ocasiones, relacionados con el tráfico de influencias y otras formas de corrupción.

El Estado costarricense se encuentra ante el desafío de recuperar el diálogo franco con una ciudadanía activa y comprometida, o todos juntos nos miraremos en los espejos de desesperanza en que han caído las otrora democracias más sólidas del continente.

*“...si no pones el pie donde debes, hermano,
todos nos doblaremos.
Si no escuchas a tiempo el fondo del barranco,
todos nos hundiremos...”*

Fragmento de La Semilla de Jorge Debravo

B. PRIVILEGIOS EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

1.- Justificación.-

En cumplimiento de un mandato de índole legal pero también con la convicción de que la sociedad nacional merece un sistema que garantice *“la igualdad entre iguales”*, uno de los principios rectores que ha guiado a la Defensoría en el transcurso de la presente gestión es el combate abierto contra la corrupción.

En ese sentido, todos los habitantes hemos sido testigos de situaciones anómalas que se han presentado en distintas instituciones del sector público, actuaciones que han comprometido parte importante de los recursos públicos, vulnerando de manera importante los derechos de todas las personas, en especial de aquellas que forman parte de los sectores menos favorecidos.

Pero los recursos públicos se han comprometido no solamente por medio de actos ilegítimos de disposición que implican, generalmente, la comisión de un delito, sino también por medio de figuras que, paradójicamente al amparo de la ley, legitiman la utilización de tales recursos hacia fines que vulneran abiertamente el principio de igualdad constitucional provocando que ciertos grupos se vean favorecidos con tales actuaciones y ocupen una posición de privilegio en relación con el resto de la población.

¿Corrupción? Quizá no desde el punto de vista del fenómeno como tradicionalmente es conocido, pero sí privilegios que deben ser erradicados si se quiere garantizar a los habitantes una igualdad real y recuperar la credibilidad en el sistema institucional que se ha visto minada por este y otros factores.

Teniendo al frente la existencia de este fenómeno es cuando surgen una serie de interrogantes: ¿somos realmente iguales?, ¿es aplicable el principio constitucional de igualdad ante la ley o es un mero postulado que se queda en el papel?, ¿se adecua siempre el Estado a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deben informar sus actuaciones?

El principio de igualdad encuentra referencia fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 1º reconoce que todos los seres humanos, sin excepción alguna, nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Asimismo, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –conocida como Pacto de San José–, contienen tal disposición al señalar que todas las personas son iguales ante la ley por lo que tienen derecho, sin discriminación alguna, a igual protección.

La Constitución Política, por su parte, ampara en su artículo 33 el principio de igualdad cuando a la letra señala que *“toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”*.

No es posible entender este principio de manera absoluta puesto que existen ciertos elementos diferenciadores. Tal principio de igualdad no es una categoría absoluta sino que, por el contrario, admite excepciones en tanto la igualdad debe entenderse entre iguales, mas no entre desiguales; pero tales diferencias cuando son posibles, no deben ser tales que menoscaben la dignidad de la persona humana. En efecto, se admiten diferencias con respecto a los supuestos de hecho, pero tal desigualdad debe estar fundamentada en criterios objetivos y razonables. Al respecto, es pertinente remitirse a la jurisprudencia establecida por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, al indicar que *“La igualdad, ..., sólo es violada cuando la desigualdad está desprovista de una justificación objetiva y razonable. Pero además, la causa de justificación del acto considerado desigual, debe ser evaluada en relación con la finalidad y sus efectos, de tal forma que debe existir, necesariamente, una relación razonable de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad propiamente dicha. Es decir, que la igualdad debe entenderse en función de las circunstancias que concurren en cada supuesto concreto en el que se invoca, de tal forma que la aplicación universal de la ley, no prohíbe que se contemplen soluciones distintas ante situaciones distintas, con tratamiento diverso. Todo lo expresado quiere decir, que la igualdad ante la ley no puede implicar una igualdad material o igualdad económica real y efectiva.”* (Sala Constitucional, voto n.º 5797-98)

A la base de toda diferencia debe existir un fundamento razonable, proporcional, justificado, objetivo, cuya existencia es garantía de que la desigualdad no contraría la dignidad humana. No es posible, entonces, hacer diferencias entre personas que se encuentran en idénticas condiciones como no es posible el trato igualitario cuando median condiciones que no son las mismas.

Y así como las normas jurídicas deben garantizar la aplicabilidad del principio de igualdad, estas normas deben estar acordes con la Constitución Política y también con el *“... sentido de justicia contenido en ella, el cual implica, a su vez, el cumplimiento de exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad, entendidas como idoneidad para realizar los fines propuestos, los principios supuestos y los valores presupuestos en el Derecho de la Constitución. De allí que las leyes y, en general, las normas y los actos de autoridad requieran para su validez, no sólo haber sido promulgados por órganos competentes y procedimientos debidos, sino también pasar la revisión de fondo por su concordancia con las normas, principios y valores supremos de la Constitución –formal y material–, como son los de orden, paz, seguridad, justicia, libertad, etc. que se configuran como patrones de razonabilidad. Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o*

caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto” (Sala Constitucional, voto n.º 2638-98)

Las actuaciones del Estado deben estar inspiradas en el principio de solidaridad contenido en los artículos 50 y 74, ambos de la Constitución Política. En aplicación del primero de ellos, el Estado debe procurar *“... el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”* Y en virtud del artículo 74, el Estado debe procurar una política permanente de solidaridad nacional.

De este modo, cuando el Estado deja de actuar de manera equitativa y dicta normas irrazonables y desproporcionadas que no se apegan al sentido de justicia contenido en la Constitución como valor fundamental, se crean situaciones de privilegio en favor de ciertas personas o grupos de personas y la paz y armonía sociales se afectan severamente. Ciertos grupos –públicos o privados– se apoderan de recursos que pertenecen a la colectividad y atentan, con su actuar, contra una sana distribución de la riqueza, contribuyendo esta práctica administrativa a acrecentar la brecha social y económica. El Estado ve disminuido su rol de ser el representante de la colectividad y se convierte, en parte, en un instrumento utilizado por un grupo o varios grupos favoreciendo intereses particulares sobre los generales; se crean privilegios y, en muchos casos, se fomentan los ya existentes; en suma, se erosiona su legitimidad.

Motivada en ello y dentro de su ámbito de competencia, la Defensoría de los Habitantes se ha propuesto contribuir al planteamiento de una sana discusión nacional enfocada hacia la necesidad de que los diversos actores sociales comprendan la importancia de eliminar privilegios que contribuyen a ahondar las diferencias sociales; es decir, que lejos de contribuir al desarrollo de una sociedad más justa y más solidaria, favorecen los intereses de grupos o individuos concretos en detrimento de la colectividad.

2.- Concepto.-

¿Qué se debe entender por privilegio? Estima la Defensoría de los Habitantes que, sin ser exhaustiva en la definición, podría conceptualizarse un privilegio desde varios puntos de vista: como la dispensa en el cumplimiento de una obligación en favor de determinada persona o grupos de personas en detrimento de otras; como la concesión de una ventaja especial otorgada a determinada persona o grupo de personas en circunstancias subjetivas; o la utilización de recursos de carácter público derivados de la prestación de un servicio público o del cobro de tarifas o precios –por ejemplo– para el pago de beneficios desproporcionados e irrazonables en favor de un grupo reducido de personas. Es decir, el fenómeno puede tener connotaciones de carácter económico como también variables de otro tipo que deben ser consideradas.

En el voto n.º 969-90 mediante el cual la Sala Constitucional eliminó un privilegio del que gozaban los diputados para la importación de vehículos sin el pago de los impuestos respectivos, estableció expresamente que una situación de ese tipo *“... constituye un quebrantamiento de la Constitución escrita y de sus valores implícitos, pues crea derechos subjetivos a favor de los legisladores, propiciando con ello la desigualdad material entre los ciudadanos, sobre quienes se recargan las cargas públicas, y permitiendo el enriquecimiento irrazonable de un grupo privilegiado, todo lo cual viola los principios de igualdad y justicia, que son valores morales básicos y fundamentales de los intereses colectivos.”*

Ahora bien, debe establecerse la diferencia entre un privilegio y un incentivo. En efecto, si el incentivo se produce como el resultado de una política determinada que busca estimular en cierto momento y bajo circunstancias especiales a un grupo específico para su desarrollo en beneficio nacional, no podemos concebir allí un privilegio en tanto la canalización de recursos hacia ese sector favorecerá, en última instancia, a la colectividad. Tampoco podría considerarse como privilegio la concesión de un subsidio eléctrico o agrícola, por ejemplo, cuando median condiciones objetivas que la justifican.

Sin embargo, cuando los llamados incentivos son desnaturalizados porque su otorgamiento y control se han prestado para el abuso mediante una asignación inadecuada, uso incorrecto y omisión de parte del Estado de vigilar la canalización cabal de los recursos, los incentivos dejan de ser tales para convertirse en actos que rozan el límite con la corrupción, tal y como el país ha sido testigo en una serie de hechos como los excesos en el uso de los certificados de abono tributario (CAT) o los incentivos turísticos, por ejemplo, en algunos de cuyos casos los recursos no se canalizan en forma justa ni equitativa. Es en ese ámbito donde la definición clara de las competencias institucionales adquiere especial relevancia.

Y es aquí donde la Defensoría considera necesario plantear el tema en la discusión nacional en el tanto algunos incentivos no cumplen con el fin que justificó su nacimiento, tomando en cuenta en esa discusión el replanteamiento de los incentivos para que sean concebidos de manera global; es decir, que el Estado no se limite únicamente a otorgarlos, sino que, además, garantice el buen uso y canalización de sus propios recursos. Debe tomarse en consideración que los casos de incentivos mal utilizados están siendo investigados por otros órganos de control como la Asamblea Legislativa por medio de comisiones especiales de investigación, y el Ministerio Público en los casos ya elevados ante esta instancia.

3.- Casos específicos.-

En el marco de este informe de labores, la Defensoría de los Habitantes considera importante hacer mención de tres casos específicos relacionados con privilegios en el sector público que han sido analizados durante este último año y en relación con los cuales la Defensoría ha tomado acciones concretas. En tales asuntos, estima la Defensoría, se han vulnerado los principios de igualdad, solidaridad, razonabilidad y proporcionalidad, y, por tanto, ilustran la creación y fomento de privilegios, de manera que son bastante representativos del fenómeno en cuestión dentro del Estado Costarricense, donde al amparo de las mismas autoridades –incluso de las que ocupan la jerarquía institucional– y, paradójicamente, al amparo de la disposiciones normativas, ocurren tales situaciones.

A) Régimen de pensiones y jubilaciones del Poder Judicial.

En efecto, aún cuando en el transcurso del año a que hace referencia el presente informe de labores, la Defensoría de los Habitantes atendió varios casos en los cuales los criterios de justicia, razonabilidad y solidaridad que deben informar todas las actuaciones del Estado fueron sustituidos por actos alejados del interés público, el caso que por antonomasia ejemplifica la existencia de privilegios en favor de un gremio es el relacionado con el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, no sólo por la irrazonabilidad e

inequidad de la norma que lo sustenta sino además porque, paradójicamente, involucra a quienes tienen en sus manos el deber de impartir Justicia y equilibrar las situaciones de desigualdad.

Sobre este tema, la Defensoría inició una investigación de oficio cuyo objetivo fue analizar los mecanismos de capitalización del citado Fondo. El marco de referencia se encuentra en las disposiciones contenidas en el inciso 4 –hoy anulado– y en el inciso 5 del artículo 236 y en el artículo 237 de la Ley n.º 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial.

El artículo 236 dispone que para atender el pago de las jubilaciones y pensiones del Poder Judicial se crea un Fondo entre cuyos ingresos estaban, según lo disponía su inciso 4, los intereses que produjeran los depósitos judiciales por concepto de gastos administrativos. El 50% de los intereses que generaran esos depósitos, durante el tiempo en el que el proceso estuviera activo, debían ser girados a quien debiera devolverse el depósito y el resto de los intereses los percibía el Fondo por igual concepto.

Asimismo, son parte integrante de ese Fondo, de acuerdo con el inciso 5 de ese mismo artículo, los intereses que genere la inversión de los depósitos judiciales pertenecientes a juicios abandonados por más de cuatro años, según la distribución que se indica en el artículo 237, más el 50% de los intereses devengados mientras el juicio estuviere activo y que no hubieren sido retirados –éstos con carácter devolutivo–. Prevé también esa norma que los intereses que produzca esa inversión durante los primeros cinco años corresponderán al régimen no contributivo de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y después de ese plazo los intereses ingresarán a la cuenta del Fondo.

Sobre este asunto, el 10 de noviembre de 1999 la Defensoría de los Habitantes emitió un informe final con recomendaciones a diversas instancias, en el cual se consideró:

“1.- No es ni equitativo ni jurídicamente justificable que el 50% de los intereses de los juicios activos y el total del depósito de los juicios abandonados sean destinados al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, ya que se beneficia a un gremio específico y no se atiende al interés público.

2.- Si se persigue un interés público, los intereses derivados de los artículos 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial deberían ser destinados al fondo de Pensiones del Régimen no Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, ya que por este medio se cumple con los principios de solidaridad y justa distribución de la riqueza, reconocidos por la Constitución Política, debiéndose de previo allanar el roce de constitucionalidad que deriva de la afectación al patrimonio particular, por la vía de la prescripción. Para lo cual corresponderá a la Caja Costarricense de Seguro Social asumir la administración de tales fondo, una vez que le fueren girados por el Poder Judicial.

3.- El Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial debe de contar con una Administración separada de la administración general del Poder Judicial. Con ello no solamente se hace referencia a los registros contables y a la separación física de la actividad, sino particularmente a la necesidad de contar con una personería jurídica propia.

4.- Por la importancia que adquiere la discusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas aquí analizadas, y a propósito de la Acción

ya planteada por la Liga Agrícola de la Caña, la Defensoría planteará en ese mismo sentido una gestión ante la Sala Constitucional."

Teniendo en cuenta lo anterior, la Defensoría recomendó lo siguiente:

"A.- Respecto de la inconveniencia de que los depósitos de los trámites judiciales sean destinados al Fondo de Pensiones y Jubilaciones:

1.- A los Diputados de la Asamblea Legislativa:

- *Derogar lo dispuesto en el artículo 236, en sus incisos 4 y 5, y el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

2.- Al Sr. Presidente de la Corte Suprema de Justicia y al Sr. Presidente de la Sala Constitucional:

- *Resolver dentro de los términos razonables de la justicia pronta y cumplida la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por la Liga Agrícola de la Caña.*

B.- Respecto de que los intereses de los depósitos judiciales sean destinados a financiar el Fondo de Pensiones del Régimen no Contributivo:

1.- A los Diputados de la Asamblea Legislativa:

- *Aprobar una regulación que establezca que los depósitos judiciales de los juicios activos y de los juicios abandonados sean invertidos en el Fondo de Pensiones del Régimen no Contributivo, previo establecimiento de un régimen legal de prescripción de los derechos del interesado.*

2.- Al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social y al Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

- *Mientras se mantenga la normativa vigente, firmar un convenio en el cual se establezca claramente un marco jurídico donde se especifiquen las formas de envío, corresponsabilidades, controles cruzados e inversiones conjuntas, con el fin de tener una participación más activa y responsable en el manejo de los Fondos.*

C.- Respecto de la separación física y administrativa del Fondo de Pensiones y Jubilaciones:

1. A los Diputados de la Asamblea Legislativa:

- *Proponer una reforma legal para constituir un órgano administrador del Fondo de Pensiones y Jubilaciones diferente de las instancias judiciales de la administración.*

2.- Al Presidente de la Corte Suprema de Justicia:

- *Separar física y localmente los despachos del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de la administración financiero contable de la Corte Suprema de Justicia y todo trámite conjunto que estén llevando a cabo, incluyendo la cobertura de los costos de administración del Fondo por parte de éste.*

- *Velar por una sana administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones, estableciendo los controles internos necesarios y realizando estudios actuariales permanentes.*

- *Brindar información con cobertura nacional acerca del derecho de cobro de capital e intereses a los usuarios del servicio público de la justicia, a fin de no hacer nugatorio su derecho a la devolución del mismo, cuando así proceda.*

- *Promover la discusión de un proyecto de ley tendiente a la creación de un órgano administrador del Fondo de Pensiones y Jubilaciones diferente de los órganos administrativos de la Corte Suprema de Justicia.*

3.- Al señor Contralor General de la República,

- *Realizar directamente los estudios de auditoría que correspondan sobre el Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial.*

En el análisis de la investigación realizada y en conocimiento del Recurso de Reconsideración que interpuso la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia el 22 de noviembre mediante oficio n.° PC-1826-99 –el cual fue declarado sin lugar según resolución del 12 de mayo del año en curso–, la Defensoría de los Habitantes enfatizó en diferentes aspectos tales como:

a.- El derecho a la pensión y a la jubilación.

Si bien desde el inicio de la resolución se indicó que el objeto de la investigación no se dirigía a cuestionar el derecho fundamental a la pensión, se consideró necesario enfatizar que su disfrute no puede ir en demérito de los derechos de otros, teniendo en cuenta que los intereses de los depósitos judiciales de los cuales se alimenta el citado fondo jubilatorio son propiedad de terceros mas no del Poder Judicial.

Es por ello que se estima sin razón el argumento esbozado en el recurso de reconsideración interpuesto por la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia cuando indica que: *“... al cuestionarse la procedencia de un ingreso –no el único como se verá más adelante– que ha contribuido a constituir un fondo sólido para atender las jubilaciones y pensiones judiciales, se está afectando directamente ese derecho, ya que pone en peligro su estabilidad financiera al plantearse y recomendarse la eliminación de ese ingreso.”*

b.- El régimen de jubilaciones y pensiones judiciales.

Desde el año 1937 el Poder Judicial cuenta con un régimen especial de jubilaciones y pensiones regulado en aquel entonces por el Título XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley n.° 8 de 29 de noviembre de 1937), título que es sometido a distintas reformas posteriormente.

No obstante que el Lic. Edgar Cervantes, expresidente de la Corte Suprema de Justicia señaló en su oportunidad, que *“desde 1939 existe el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial, el cual tenía su financiamiento propio, lo que implicaba **que no requería de ingresos extraordinarios para mantener su régimen**”*²² resaltándose como uno de los fondos más sanos y con mayor solidez financiera además de ser *autosuficiente*, en 1961 y posteriormente en 1993 se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial introduciéndose los dos artículos aquí analizados, y en la cual, además de mantener el régimen de jubilación por contribución, establece otro ítem de financiamiento del Fondo a partir del 50% de los intereses que generan los depósitos activos de los administrados que recurren al servicio público de la justicia (inciso 4 del artículo 236) y los fondos de aquellos juicios abandonados por más de cuatro años, los cuales son destinados en un primer momento al Régimen no Contributivo y, posteriormente, al Fondo de Pensiones y Jubilaciones (artículo 237)

A partir de las reformas del 61 y del 93, se incorporó otra fuente de financiamiento extraña a la cotización de sus propios beneficiarios: con esta situación se le reconoce al Fondo de Pensiones y Jubilaciones un privilegio que ningún otro régimen posee, cual es el financiamiento con los intereses de los depósitos judiciales. A esto hay que sumar que, en virtud de pertenecer a una institución pública, el Estado cotiza en su condición de patrono (Poder Judicial) y en su condición de Estado.

²² Información extraída de la respuesta que diera el Lic. Edgar Cervantes Villalta, entonces Presidente de la Corte Suprema de Justicia a la Audiencia conferida dentro de la Acción de Inconstitucionalidad N° 98-005616-007-CO, y que consta a folio 36 del expediente constitucional.

Sobre el particular, de conformidad con la aclaración que se realiza por parte de la Presidencia de la Corte en el recurso de reconsideración interpuesto "...a partir del 2 de mayo de 1996 el aporte de los servidores activos cuanto de los jubilados y pensionados es del 9%. El estatal es del 0,25% (el artículo 236 inciso 2° establece que debe ser el mismo que aporta el estado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte) y el del Poder Judicial como patrono es el que determine la Corte Plena por así autorizarlo el citado artículo. **A la fecha este aporte es del 11.75%.**"²³ (la negrita no corresponde al original)

Esto ha dado pie a que este régimen sea calificado, desde distintos sectores sociales, como un régimen de privilegio, que para el caso que nos ocupa, estaría beneficiándose, además, de otra situación de ventaja en relación con otros regímenes de pensiones, teniendo en cuenta que su ámbito de cobertura se reduce a un 0.6% de la Población Económicamente Activa²⁴.

En defensa de este punto, el argumento esgrimido por la Presidencia señala que: *"No se toma en cuenta que esta cotización tripartita es igual en cualquier institución pública, por tanto nunca podría verse como un privilegio del Fondo de Jubilaciones del Poder judicial. Por otra parte se afirma que algunos sectores consideran a nuestro régimen como privilegiado sobre la base de que posee una ventaja con relación a otros regímenes por cuanto el ámbito de cobertura se reduce al 0.6%. No se toma en consideración que el aporte del trabajador, del jubilado y del pensionado es de 9%, mientras que por ejemplo, en la CCSS el aporte obrero es de apenas de un 2.5% y por añadidura el pensionado no aporta nada. En ese régimen el Estado aporta como tal en ambos casos el 0.25% (...) entenderse **en el tanto el Fondo tiene fuentes de financiamiento establecidas por ley que lo hacen ser un fondo sano y con mayor solidez financiera y no requiere de ingresos extraordinarios, como sí otros regímenes que financian casi la totalidad de sus obligaciones con recursos provenientes del presupuestos nacional y que sí constituyen una carga para el fisco.**"* (la negrita no corresponde al original)

Es importante apuntar que si bien todos los regímenes se financian con el sistema tripartito de cotización, el del Poder Judicial contaba legalmente con un ingreso extra: el derivado del 50% de los intereses de los depósitos judiciales. Esta situación es inequitativa e inigualitaria respecto de los demás regímenes de pensiones y, por ende, inconstitucional, como lo ha apuntado la Sala Constitucional.

Cabe destacar que en el sector público, aparte del régimen central de jubilaciones (establecido en la Caja Costarricense del Seguro Social) hay varios regímenes jubilatorios contributivos (Magisterio Nacional, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Ferrocarriles y Hacienda, entre otros), y ninguno de ellos se beneficia de un ingreso como el que le reconoce la Ley Orgánica del Poder Judicial a los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia, es decir, ninguno se financia con los rubros cobrados por "gastos administrativos" en el servicio público que brindan. Esto es lo que torna en "privilegiado" el Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial pues ninguna otra ley reguladora de los

²³ Recurso de Reconsideración interpuesto mediante oficio PC-1826-99 del 22 de noviembre de 1999 suscrito por el Lic. Rodrigo Montenegro como Presidente de la Corte en ejercicio.

²⁴ *Es esencial que la reforma de pensiones continúe el proceso de unificación y homologación de las condiciones de adquisición de derechos... Aún los sistemas reformados del Magisterio (capitalización), con cargo al presupuesto y Judicial tienen condiciones privilegiadas en comparación con el sistema general IVM de la CCSS. Los asegurados en estos grupos combinados representan sólo el 4.4% de la PEA (3,5% el Magisterio, 0,3% los a cargo del presupuesto y 0,6% el Judicial) contrastado con 48,6% de los asegurados en IVM-CCSS...Pero a pesar del pequeño porcentaje de asegurados que representan, el gasto de estos sistemas independientes como porcentaje del Presupuesto Nacional se ha triplicado en los últimos 20 años...Debido a que sus pensiones son subsidiadas fuertemente por el fisco y el salario de estos sectores es muy superior al de los asegurados en el sistema general de IVM, ocurre un efecto regresivo fuerte sobre la distribución del ingreso."* Mesa-Lago, Carmelo, La Reforma de Pensiones en Costa Rica, San José, Fundación Friedrich Ebert, setiembre 1998, p. 70.

sistemas jubilatorios reconoce una fuente de ingreso como la reconocida a favor del Poder Judicial.

c.- Alcance del artículo 236 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.-

Quince días después de la emisión del informe final con recomendaciones de la Defensoría, la Sala Constitucional resolvió una Acción de Inconstitucionalidad planteada el 13 de agosto de 1998 por la Liga Agrícola Industrial de la Caña contra el inciso 4) del artículo 236 de cita, la cual fue declarada con lugar y en lo fundamental la Sala coincide plenamente con las consideraciones que en sentido general planteó la Defensoría por afectación al derecho de propiedad y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales, anulándose, en consecuencia, la normativa impugnada. (voto n.º 9281-99 del 25 de noviembre de 1999).

i.- Los intereses que produzcan los depósitos judiciales por 'gastos administrativos'.

La Administración de Justicia es un servicio público de carácter gratuito. La Corte Suprema de Justicia financia dicho servicio con el 6% del Presupuesto Nacional (así dispuesto en el artículo 177 de la Constitución Política) y como se sabe, el presupuesto nacional es financiado con el pago de los tributos por parte de todos los habitantes de la República.

Al disponer la Ley Orgánica del Poder Judicial en el inciso 4 del artículo 236 –hoy anulado– que el Fondo también se financiará con el 50% de los intereses de los depósitos judiciales de juicios activos, por concepto de GASTOS ADMINISTRATIVOS, se afecta la gratuidad de dicho servicio además de que se estaría cobrando una tasa especial²⁵ sólo a aquellas personas que hacen uso de la Administración de Justicia, y entre éstas, incluso, se da un tratamiento desigual según la particularidad de cada caso.

La Administración de Justicia es un servicio público y gratuito costado por la unión de todos los contribuyentes²⁶; por su parte, el Fondo de Pensiones es un órgano administrativo creado a lo interno del Poder Judicial para administrar las pensiones de sus funcionarios y no tiene relación alguna con la prestación del servicio Justicia.

Aparte de ello, al financiarse el Fondo a partir del 50% de los intereses que generan los depositantes judiciales coloca al usuario del servicio público Justicia en desigualdad respecto del resto de los habitantes (ya que estaría sufragando los gastos jubilatorios de un gremio) y respecto de otros sujetos procesales que no están en la obligación de hacer depósitos judiciales e imponiendo sobre sus espaldas una doble carga tributaria.

Asimismo, los funcionarios judiciales se estarían beneficiando de un recurso que ningún otro Poder tiene. En este sentido, el Dr. González, magistrado que participó en la

²⁵ No podría verse como un tributo especial, ya que en el artículo 4 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se establece *que son TRIBUTOS las prestaciones en dinero (impuestos, tasas y contribuciones especiales) que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines*. En el presente caso no hay un fin estatal, sino que hay un fin de capitalizar un fondo de carácter gremial.

²⁶ En palabras del Dr. Mora, en aquel entonces Magistrado miembro de la subcomisión de revisión del Proyecto de Ley: *“En realidad, la gratuidad al acceso a la justicia es un tema que ha sido discutido arduamente. Es cierto que en la mayoría de los países de Latinoamérica que siguen los viejos códigos españoles aún perduran los derechos de pagar timbres para acceder a la justicia. Pero pareciera que siendo éste un servicio muy propio del Estado Moderno, y aún más de las democracias, parece que limitar el acceso a la justicia imponiendo un canon viene en contra de las garantías constitucionales”* (folio 1575)

Subcomisión de estudio del proyecto de ley apuntó que: "...también somos funcionarios públicos y no se podría crear para unos, un beneficio que no tienen otros funcionarios".²⁷

Si el 50% de los intereses se invirtieran directamente en el mejoramiento de la Administración de Justicia, depositándose en las arcas del Poder Judicial o en la Caja Única del Estado, esta contribución estaría orientada a satisfacer un claro interés público, ya que el fin "*gastos administrativos*" se estaría invirtiendo en el mejoramiento del mismo servicio de Administración de Justicia. Claro está, un aspecto muy diferente es el monto, el cual se considera exagerado (50% de los intereses) teniendo presente que por "*gastos administrativos*" en otros sectores de la Administración Pública no se sobrepasa del 5% al 15%.

Este punto fue plenamente acogido por la Sala Constitucional cuando indica:

"En el caso concreto, se justifica la medida en concepto de los "gastos de administración" que implica la tenencia de esos dineros en las cuentas del Poder Judicial, sin embargo, debe tenerse presente, que esa administración no le compete en absoluto a las autoridades jurisdiccionales, sino a las entidades bancarias y financieras del Estado; labor que en tampoco puede considerarse de apoyo a la actividad de la administración de justicia, en sí misma, por cuanto el objeto de los depósitos judiciales es únicamente el de garantizar un pago a quien corresponde. En este sentido, es que no resulta lógico que se obligue al financiamiento de un Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los servidores judiciales, por una administración de fondos que no realizan los juzgados. Y en este mismo orden de ideas, tampoco resulta procedente, que los particulares o instituciones públicas que intervienen en los diversos procesos que se tramitan en los despachos judiciales en los que se requiera hacer depósitos judiciales para su tramitación, financien un régimen de pensiones y jubilaciones del sector público, que favorece a unos pocos funcionarios públicos, los que trabajan en el Poder Judicial; con lo cual, se coloca en una situación de desigualdad, en primer lugar, a quienes realizan estos depósitos, y en segundo lugar, al resto de los servidores públicos que no se ven favorecidos con esta disposición".

ii.- "El cincuenta por ciento (50%) de los intereses que generen esos depósitos, durante el tiempo en que el proceso estuvo activo, deberán ser girados a quien deba devolverse el depósito. El resto de los intereses los percibirá el Fondo por igual concepto"

Por otro lado, si bien es una realidad que la Administración de Justicia tiene gastos administrativos y que ello obliga a satisfacerlos con el erario público, el inciso anulado del artículo 236 suponía allegar recursos financieros a las arcas estatales por la vía de la captación del 50 % de los intereses generados por los depósitos judiciales. Esta norma claramente resultó contraria a los derechos y principios constitucionales de propiedad, razonabilidad y proporcionalidad.

1.-Principio de inviolabilidad de la propiedad. El único propietario y dueño del capital e intereses depositados judicialmente es el habitante que por una disposición procesal debe depositar una suma de dinero. Único propietario a través del proceso y hasta que en sentencia un tribunal destine su giro a otro beneficiario²⁸. No puede ser de otra forma, ya que en virtud del artículo 45 constitucional y la normativa civil (Libro II del Código Civil), se reconoce el derecho del propietario a disfrutar del bien y usarlo para su provecho, no de la mitad del bien, sino de su totalidad. El artículo 45 de la Constitución es claro respecto de las razones por las que constitucionalmente se le puede cercenar a una persona su patrimonio: "*La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley*"

²⁷ Actas de la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de Ley 7333 (expediente legislativo 10753), folio 1549

²⁸ La misma Presidencia de la Corte lo indica en su oficio 1022-DP-99, del 8 de junio de 1999, cuando indica que: "*Los depósitos judiciales son propiedad de terceros, no del Poder Judicial*"

Nótese que no obstante encontrarse el Fondo de Pensiones y Jubilaciones adscrito al Poder Judicial, el interés que satisface no es, en sentido estricto, público, sino básicamente de carácter gremial, ya que el financiamiento de las jubilaciones, pensiones y demás actividades financieras que realiza el Fondo se dirige a beneficiar a un sector reducido de la sociedad (los funcionarios y funcionarias judiciales).

2.- Principios de razonabilidad y proporcionalidad, principios constitucionales que, como se indicó anteriormente resultaban lesionados por lo que disponía el inciso 4 del artículo 236. En este sentido, resulta inaceptable que un Fondo que por muchos años se financió así mismo por la contribución de sus propios beneficiarios y el aporte estatal, mediante una reforma legislativa quede válidamente legitimado para *"confiscar"* el 50% de los intereses de los depósitos judiciales de los sujetos procesales. Resulta desmedido, irrazonable y desproporcionado el beneficio particular que obtiene un gremio específico –el de los funcionarios judiciales–, reforzando el régimen de pensiones judiciales como un régimen privilegiado al llevar a sus arcas ingresos que otros regímenes jubilatorios no tienen. Es una desigualdad que claramente violenta el artículo 33 de la Constitución Política.

d.- Alcance del artículo 237.-

Dispone el artículo 237: *"Los depósitos judiciales pertenecientes a juicios abandonados por más de cuatro años, el cincuenta por ciento (50%) de los intereses que éstos hubieran producido mientras el juicio estuviere activo y no hayan sido retirados - éstos con carácter devolutivo-, ingresarán a una cuenta corriente abierta para tal fin, en alguno de los bancos del Estado y se invertirán en títulos valores del sector público, procurando el mejor rédito. Los intereses que produzca esa inversión durante los primeros cinco años, corresponderán al "Régimen no contributivo de Pensiones" de la Caja Costarricense del Seguro Social. Después de ese plazo, los intereses ingresarán a la cuenta del Fondo de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial"*

Existen antecedentes de legislación nacional en cuyas disposiciones se favorece el encausamiento de recursos hacia fines públicos. En efecto, basta con recordar lo dispuesto en los artículos 531, o en los incisos 2 y 6 del artículo 572 del Código Civil en los cuales se declaran herederos legítimos al municipio cuando no es reclamada la herencia, o a las Juntas de Educación, como sucesor legítimo. En igual sentido, y en lo referente a fondos que tiene bajo su cuidado el mismo Poder Judicial, la norma del artículo 252 del Código Procesal Penal dispone que los fondos derivados de la ejecución de las cauciones reales serán transferidos al Patronato de Construcciones, Instalaciones y Adquisición de Bienes de la Dirección General de Adaptación Social.

Sin embargo, en el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial no se tomó en cuenta un fin público a pesar de que cuando fue discutido el proyecto, los legisladores Aiza y Zúñiga defendieron el hecho de que los dineros de los depósitos judiciales y los depósitos abandonados fueran dirigidos al Régimen No Contributivo. Justificaron su propuesta de la siguiente manera: *"Es dinero que pertenece a todos los costarricenses y creo que debe ser utilizado de otra forma, en una forma que cumpla una función social y no una función de privilegio"* (Actas de la Asamblea Legislativa, folio 2967). Sin embargo, otros legisladores de la Comisión y los magistrados miembros de la Subcomisión sostuvieron una posición diferente (folios 2975/2976 y siguientes).

Así pues, quedó plasmado en la ley que del capital e intereses que se perciben con los depósitos judiciales de los juicios abandonados por más de cuatro años, el Poder Judicial trabaja en forma indefinida con la integridad del capital (que al 31 de marzo pasado ascendía a la suma ₡ 1.127.500.000.00) y entrega al Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico (el régimen más desfinanciado de todos los regímenes de la Seguridad Social por no ser contributivo), únicamente los intereses y sólo por un período de cinco años, pasados los cuales son entregados al Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial.

En relación con el artículo 237 cabe mencionar que el régimen no contributivo de la CCSS beneficia, en virtud del artículo 3 del Reglamento del régimen no contributivo de pensiones por monto básico (aprobado el 3 junio de 1995) a la siguiente población: personas adultas mayores, con o sin dependientes; personas que poseen impedimento físico o mental, con o sin dependientes; viudas desamparadas, con o sin dependientes; menores huérfanos y otros.

Resulta clara la preocupación por la falta de sostenibilidad de este régimen, lo cual incluso ha llevado a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social a la adopción de medidas que incluso han resultado lesivas de los derechos de algunos de los segmentos beneficiarios de éste, como lo fue el de Pensiones Vitalicias para las personas que padecen Parálisis Cerebral profunda, el cual fue prácticamente cerrado en 1998 por no poder atender nuevas solicitudes²⁹.

Ante este panorama, es obvio que el principio de solidaridad y de justicia social debería regir el objetivo del artículo 237 y una razón de su existencia podría ser otorgar el 100% de capital e intereses a un fin social (respetando en todo momento que su carácter es devolutivo), que además tiene una dimensión de interés de un grupo más grande que el de los pensionados del Poder Judicial y, por supuesto, con más necesidades económicas que éstos.

No obstante el interés público al cual tiene que aspirar el ordenamiento jurídico, la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia señala: ***"Apoyamos todo lo que se pueda hacer para fortalecer el Régimen No Contributivo de la CCSS. Sin embargo, no parece conveniente que se fortalezca debilitando el único fondo de pensiones y jubilaciones del país con más de 60 años de haberse constituido, solvente financieramente y que nunca ha requerido ingresos extraordinarios, como sí ocurre con otros regímenes que financian la totalidad de sus obligaciones con recursos provenientes del presupuesto nacional, constituyendo ello sí una pesada carga para el Estado."***

e.- La necesidad de controles internos y cruzados:

En el informe final, la Defensoría señaló la existencia de un diferendo entre las sumas que en su momento reportó la CCSS y las que reportó la Corte Suprema de Justicia

²⁹ Sobre este particular, cabe señalar que según el propio Presidente Ejecutivo de la institución, Dr. Rodolfo Piza Rocafort, la situación era la siguiente: "... En el año 1997, debido a las limitaciones presupuestarias del Régimen No Contributivo registró un déficit de operación de alrededor de 1.216 millones de los cuales 640 millones debieron acumularse a la deuda con el Seguro de Salud por concepto de servicios médicos a la población beneficiaria y gastos de administración. Eso obligó a que en el año 1998 la situación se mantuviera y se registrara un déficit de operación un poco menor de 1.137 millones, obligando a la institución a acumular una deuda de 1.023 millones por concepto de aseguramiento y 113.6 millones por gastos administrativos." Oficio n.º 9.388 del 28 de junio de 1999 suscrito por el Presidente Ejecutivo de la CCSS, dirigido a la Defensora de los Habitantes).

respecto del cumplimiento del artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, visualizándose una ausencia de controles cruzados entre ambas instituciones.

Por un lado, la CCSS reportó la suma de 232 millones de colones remitidos por la Corte Suprema de Justicia para el año 1998; por otro, la Corte informó inicialmente que el monto de los fondos remitidos a la Caja para ese mismo período era de 316.2 millones de colones y a 1999 de 417.9 millones. Sin embargo, posteriormente se advierte un error por parte de la Auditoría Judicial que evidencia una sobrevaloración del dato originalmente proporcionado y establece, a partir de una nueva revisión, que los montos enviados a la CCSS corresponden a 385 millones de colones, más 5.220 dólares (para el 30 de junio de 1999).

En el transcurso de la investigación realizada, se informó a la Defensoría que el Fondo no estaba sometido al régimen de supervisión que establece la Ley n.º 7732, Ley Reguladora del Mercado de Valores, o sea la Supervisora de Pensiones y, en general, al Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, ente general que supervisa las actividades de órganos tanto públicos como privados. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes considera necesario analizar la pertinencia de ampliar este órgano fiscalizador a otros regímenes de pensiones que actualmente están excluidos, de manera que se garantice la transparencia de su administración. Todo ello además de los controles que debe ejercer, por encargo constitucional, la Contraloría General de la República en su ámbito de competencia.

En relación con la importancia de los controles internos y externos, en el recurso de reconsideración planteado la Presidencia de la Corte señaló que *"(...) por disposición de la Ley orgánica del Poder Judicial, la Auditoría es el órgano que ejerce la suprema vigilancia sobre el Régimen económico del Poder Judicial y dirige, programa y fiscaliza las labores de control interno. Es cierto que hubo un error intrascendente en una oportunidad al reportar la suma exacta del monto que debía trasladarse a la Caja. Pero esto de inmediato se subsanó. Lo cierto es que mientras los recursos se encuentren bajo la tutela del Poder Judicial, sus órganos (...) velan por sus controles, su forma de inversión y la oportuna remisión de lo que corresponda a la Caja. Es claro que a partir del momento en que la Caja recibe los recursos ella es la única responsable por su manejo, control y uso.*

En consecuencia, no podemos compartir las consideraciones ni las conclusiones del informe (...) en lo que dice a la separación física de la Sección del Fondo de Jubilaciones y pensiones y a la necesidad de un proyecto de ley tendiente a la creación de un órgano administrador del Fondo de Jubilaciones y Pensiones, por cuanto el cambio no se justifica en absoluto. Ya se dijo que la Corte Plena, su Presidente y los demás órganos del Poder Judicial han administrado y controlado el Fondo en forma tal que durante más de 60 años no se ha producido ninguna incorrección importante."

Cabe señalar que dicho recurso de reconsideración fue interpuesto por la Presidencia de la Corte antes de que la Sala Constitucional declarara nulo el inciso 4 del artículo 236.

En virtud de las consideraciones esgrimidas y de que el inciso 5 del artículo 236 y el artículo 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial aún continúan vigentes a pesar del privilegio odioso, irrazonable y desproporcionado que contienen, la Defensoría ha presentado una Acción de Inconstitucionalidad –que se encuentra en trámite– contra esas normas, gestión que encuentra fundamento en el derecho de propiedad y en los principios de solidaridad, igualdad, proporcionalidad y razonabilidad.

Con esta Acción de Inconstitucionalidad se pretende que quede sin efecto un privilegio más en el sector público, el cual estima la Defensoría es irrazonable y

desproporcionado. Al ser declarado inconstitucional tendría que reformarse la normativa correspondiente para que tales recursos sean destinados al régimen no contributivo que administra la CCSS, subsanadas las cuestiones de constitucionalidad que hoy invalidan tal normativa.

B) Algunos privilegios contenidos en la Convención Colectiva de RECOPE.

La Defensoría de los Habitantes reconoce en las convenciones colectivas un instrumento para negociar las condiciones laborales de los trabajadores. Sin embargo, cuando son utilizadas, o más bien desvirtuadas, para justificar la existencia de privilegios odiosos financiados con fondos públicos que pertenecen a todos los costarricenses, se atenta contra los principios de justicia, razonabilidad e igualdad.

La Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) suscribió una Convención Colectiva que, en criterio de la Defensoría de los Habitantes, contiene una serie de normas que contravienen los límites racionales de los aspectos que puede contener, llegando entonces a convertirse en disposiciones que rozan con la Constitución Política.

En consecuencia, la Defensoría planteó una Acción de Inconstitucionalidad –la cual se encuentra en estudio– contra los artículos 28, 33, 107, 112 e inciso b) del artículo 137 de la Convención Colectiva de Trabajo de RECOPE, normas que, en nuestro criterio, contravienen los límites racionales de los aspectos que puede contener un instrumento de esa naturaleza, llegando a convertirse en disposiciones que rozan con la Constitución Política y sus principios de proporcionalidad y razonabilidad, de legalidad, de igualdad así como también el sentido de justicia contenido en la Constitución y que debe imperar en las normas y actos públicos, según lo indicado.

En efecto, el artículo 28 establece un auxilio para el disfrute de vacaciones –o “bono vacacional” como se le ha denominado– que constituye una prestación no derivada de derecho laboral alguno, por lo que resulta injustificable y desmedida. Las vacaciones constituyen un período de descanso remunerado que requiere el trabajador para asegurar su salud física y mental. Este “bono” tampoco puede ser considerado como un estímulo para que los funcionarios tomen el período de sus vacaciones completo porque según lo establece el Código de Trabajo, ello constituye una obligación del trabajador y un deber del patrono otorgarlas. Esto hace que el “bono” o auxilio sea en realidad un privilegio odioso e injustificado que resulta irrazonable y desproporcionado, máxime si se considera que se paga a un grupo reducido de funcionarios utilizando, para ello, fondos públicos que pertenecen a todos los habitantes.

Información proporcionada por RECOPE da cuenta de que en el presupuesto modificado de la empresa para el año 1999, este beneficio representó una suma de ₡408,584,500.00 y que al 31 de agosto de 1999 se habían girado ₡263,752,480.00 lo cual constituye una suma bastante significativa de recursos públicos que se destinan al pago de un privilegio.

Por su parte, el artículo 112 de la Convención Colectiva establece una bonificación por asistencia o “bono asistencial” –como le han denominado–. En el mismo sentido y bajo iguales argumentaciones, esta disposición resulta un ejemplo más de una disposición irrazonable y abusiva en relación con la utilización de recursos públicos, además de contrariar los principios de igualdad y de legalidad. El trabajo es un derecho del individuo y una obligación para con la sociedad. Por ello resulta inaudito que se

pretenda premiar con fondos públicos a aquellos funcionarios que cumplan con el deber de asistencia al trabajo y por el cual ya reciben una remuneración. Tal es el deber de asistencia que tienen los trabajadores, que las normas que regulan las relaciones de servicio establecen, con claridad, que las ausencias injustificadas se sancionan como faltas graves. No obstante lo anterior, el citado artículo de la Convención Colectiva establece que para la concesión de este "bono" se contabilizarán, tanto las ausencias justificadas como las injustificadas y, además, agrega una disposición algo confusa al indicar que la "*consideración de las inasistencias para el cómputo de esta bonificación no constituye falta*".

Cabe indicar que ese rubro representó en el presupuesto de RECOPE, para el pasado año, la suma de ¢187,617,300.00 y que para el 31 de agosto ya se habían girado ¢169,261,360.00, lo cual constituye, a su vez, un monto significativo que se destinó al pago de otro privilegio para un grupo muy pequeño de habitantes.

Los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y razonabilidad son de obligatoria observancia por parte de la Administración Pública en todas sus actuaciones; en lo referente a materia tan delicada como lo es la utilización de fondos públicos el cuidado se debe extremar. Los recursos con que cuentan las instituciones del sector público –de por sí limitados- son de todos los habitantes. Por lo tanto, la Administración se constituye en un simple administrador de dichos bienes y debe responder ante toda la población por el manejo que de ellos haga. En criterio de la Defensoría, los dos "bonos" citados resultan inconstitucionales al ser privilegios irrazonables y desproporcionados que contravienen, a su vez, los principios de legalidad e igualdad además de que lesionan abiertamente los deberes de la función pública.

Por otra parte, se impugnó el artículo 33 que se refiere a los permisos con o sin goce de salario, el cual estima la Defensoría es violatorio del principio de legalidad. De acuerdo con esta disposición, en RECOPE existe una discrecionalidad ilimitada para otorgar tales permisos. En el derecho de la función pública, los permisos o licencias que tienen por objeto la interrupción temporal de la relación de servicio se otorgan en situaciones excepcionales previamente establecidas y calificadas por la normativa que regula la materia. El principio de la buena prestación del servicio público hace irrazonable, injustificado e inconveniente que tal posibilidad excepcional carezca de una regulación expresa y taxativa –con violación evidente y manifiesta al principio de legalidad– máxime cuando se trata de permisos en los que está comprometido el patrimonio público. La disposición de fondos públicos trae aparejado un cúmulo importante de responsabilidades que no pueden quedar al libre arbitrio de funcionario alguno.

Según se desprende de información suministrada por RECOPE, en el período comprendido entre los meses de enero y agosto de 1999, se registraron 155 días de permiso con goce de salario y 100 sin goce de salario por mes, para un estimado en el pago de salarios, en promedio, de ¢11,246,800.00, sin incluir lo concerniente al salario escolar o a los beneficios sociales respectivos.

El artículo 107 igualmente fue impugnado en tanto obliga a la empresa al aporte de una suma de ¢ 3,500,000.00 anuales para el desarrollo de toda clase de actividades sociales, sindicales, deportivas y culturales en beneficio de los trabajadores y sus familias. Según estima la Defensoría de los Habitantes, esta norma contraría el principio

de legalidad pues se pretende utilizar fondos públicos para el financiamiento de actividades que no están directamente vinculadas con la labor sustantiva de RECOPE, a la prestación de servicios públicos o a condiciones laborales de los funcionarios. El financiamiento de cualquier tipo de actividades recreativas con fondos provenientes del patrimonio público constituye, de por sí, una ventaja que, al no estar regulada taxativamente, deviene irrazonable y desproporcionada. Ello es aún más grave si se considera que no se indica el monto que se debe destinar a cada rubro, y que, según la Convención, la suma podría ser aumentada por RECOPE “de acuerdo con los programas que se le presenten”, sin establecer un límite, lo cual da lugar al abuso de la discrecionalidad y la consiguiente violación al principio de legalidad.

Cabe mencionar que para el año 1999, al 31 de agosto la empresa había girado por este concepto ¢2.700.000,00.

Finalmente, el inciso b) del numeral 137 fue también impugnado en tanto señala que la afiliación al Fondo de Ahorro, Préstamo, Vivienda, Jubilación, Recreación y Garantía de la empresa no es optativa sino que es obligatoria para todos sus trabajadores. Es criterio de la Defensoría que esta norma contraviene el artículo 25 de la Constitución Política que establece la libertad de asociación.

En suma, estima la Defensoría de los Habitantes que no es procedente –e incluso contraviene las normas de la ética en el ejercicio de la función pública– disponer de recursos cuya naturaleza es pública, en beneficio de unos pocos y en detrimento del servicio que presta la institución. Debe considerarse, en este sentido, que los montos que RECOPE ha destinado al pago de tales beneficios provienen de dineros aportados por los usuarios a través del precio de los combustibles. Después de todo, RECOPE es una institución creada para brindar ciertos servicios básicos para la población y no para otorgar privilegios a sus funcionarios.

Para comprender la incidencia de los privilegios establecidos en la Convención Colectiva sobre las pérdidas acumuladas de RECOPE para el año 1999, con corte al 31 de agosto, y, de manera refleja, sobre los habitantes de la República, conviene analizar la información que se registra en el siguiente cuadro:

Comparación de algunos gastos de RECOPE, derivados de su Convención Colectiva, con las Pérdidas Acumuladas, al 31 de agosto de 1999 ³⁰

Rubro	Miles de colones
Pérdida Neta al 31 de Agosto	¢ 1,182,168,007.00
Permisos con goce de salario ³¹	¢ 11,246,800.00
Bono Vacacional	¢ 263,752,480.00
Bono Asistencial	¢ 169,261,360.00
Actividades sociales sindicato	¢ 2,700,000.00
TOTAL DE GASTOS	¢ 446,960,640.00
Efecto sobre la Pérdida	38%

³⁰ Fuente: Estimaciones realizadas por la Dirección de Asuntos Económicos. Defensoría de los Habitantes.

³¹ Se toma el promedio mensual reportado por RECOPE incrementado en un 25% por salario escolar y cargas sociales.

Pérdida resultante	₡ 735,207,367.00
--------------------	------------------

De aquí se extrae que las pérdidas netas de RECOPE con corte apenas al 31 de agosto del año 1999, son del orden de los ₡1,182,168,007.00 y que la suma total de los gastos originados en las cláusulas impugnadas es de ₡ 446,960,640.00. Es decir, con estas cifras se puede concluir que el monto que se utilizó para el pago de los privilegios citados representó una suma equivalente al 38% de las pérdidas que reportaba RECOPE al 31 de agosto.

C) Algunos privilegios contenidos en el "Reglamento de beneficios no salariales para los funcionarios de RECOPE que participan de la gestión pública de la empresa",.

Un tercer caso que es igualmente representativo de la creación y fomento de privilegios en el marco del Estado Costarricense, tiene relación, de nuevo, con RECOPE.

En efecto, la Convención Colectiva de Trabajo aludida anteriormente, no cobija a todos los trabajadores pues según su artículo 4 se encuentran exceptuados de su aplicación el Presidente, el Gerente General, los Gerentes de Área, el Auditor General, el Subauditor General, los Directores Generales, los Asesores y Asistentes de la Presidencia y de la Gerencia General, los Jefes de Dirección, el Secretario de Actas de la Junta Directiva así como quienes estén nombrados en plaza de Coordinadores Ejecutivos con independencia de las funciones que realicen. Es decir, los beneficios y privilegios de que gozan el resto de trabajadores de la empresa en virtud de la Convención Colectiva vigente, no son de aplicación para los citados funcionarios.

En virtud de lo anterior, el 3 de febrero de 1998 la Junta Directiva de RECOPE acordó aprobar el "Reglamento de beneficios no salariales para los funcionarios de RECOPE que participan de la gestión pública de la empresa", el cual entró en vigor el 11 de febrero de 1998.

La aprobación de este Reglamento significó que muchos de los privilegios contemplados en la Convención resultaran aplicables a dichos funcionarios quienes por medio de este Reglamento tendrán la oportunidad de gozar, con sumas provenientes de recursos públicos, de un "bono" vacacional por medio de un denominado "plus", de prestaciones en condiciones privilegiadas en relación con el resto de los funcionarios públicos, y de permisos con o sin goce de salario sin restricción alguna.

En el caso concreto, la Defensoría planteó una Acción de Inconstitucionalidad –que se encuentra en trámite– contra los artículos 13, 7 y 10 del citado Reglamento, los cuales, en criterio de la Institución, resultan violatorios de los principios de legalidad y de igualdad así como también del sentido de justicia contenido en la Constitución pues crean y fomentan privilegios.

El artículo 13, que establece la forma como se paga el auxilio de cesantía, resulta violatorio de los principios constitucionales de legalidad, igualdad, razonabilidad y proporcionalidad. Tal norma tiene como antecedente la Convención Colectiva, específicamente su artículo 142; prácticamente el artículo 10 es una copia de este último con algunas variantes que en definitiva inciden solamente en el tope del auxilio, uno de ellos lo dispone en veinte meses y el otro en veinticuatro.

Información que ha obtenido la Defensoría de los Habitantes de parte de RECOPE indica que después de que el Reglamento entró en vigor, fueron liquidados dos Presidentes Ejecutivos así como dos Gerentes de área.

Tal información se resume en el siguiente cuadro³²:

Puesto	Tiempo laborado	Meses pagados	Cesantía	Vacaciones
Gerente Área	15/03/79 – 15/11/	20	¢ 14,873,114.85	¢ 1,089,997.00
Gerente Área	15/06/95 – 11/06/	20	¢ 15,516,623.45	¢ 598,070.00
Presidente	08/05/90 – 08/05/	4	¢ 3,100,467.35	¢ 621,819.60
Presidente	08/05/98 – 10/06/	1	¢ 1,115,091.75	¢ 1,011,299.75
Gerente Área				¢ 315,119.00
Gerente Área				¢ 1,977,085.45
Gerente Área				¢ 1,585,877.60
Auditor Gral.				¢ 802,876.60
Subauditor				¢ 1,569,562.50

De esa misma información se desprende que a partir de la vigencia del citado Reglamento, y a la fecha en que se elaboró tal información –11 de enero del presente año–, se había girado por ese concepto un monto ¢ 34,605,297.40. Esta suma se concentra en cuatro Ejecutivos, aunada a otra cantidad, igualmente alta, por concepto de vacaciones acumuladas, correspondiente a ¢ 3,321,076.35, lo que sumado a lo anterior da como resultado la exorbitante suma de ¢37,926,373.75.

La naturaleza del auxilio de cesantía, como bien lo establece el artículo 63 de nuestra Constitución Política, es asegurar a un trabajador desempleado un ingreso que le permita cubrir sus necesidades básicas mientras dure el desempleo. En nuestro ordenamiento, el auxilio de cesantía se encuentra regulado en una ley ordinaria; sin embargo, vía reglamentaria la Junta Directiva de RECOPE varió, para un grupo específico, las condiciones bajo las cuales se regula ese auxilio.

La contradicción que se observa se refiere al límite en el pago de la cesantía. Mientras el Código de Trabajo –ley ordinaria– establece una determinada forma de pago, el Reglamento va mucho más allá y posibilita el cobro de hasta veinte meses, con lo cual se está favoreciendo a un grupo, en detrimento del resto de los empleados del sector público, con sumas millonarias provenientes del patrimonio público. Al abstraerse RECOPE de las regulaciones que en relación con el auxilio de cesantía establece el Código de Trabajo, crea y fomenta un nuevo privilegio por un medio ilegal e inconstitucional. En consecuencia, tal disposición es arbitraria, irrazonable, desproporcionada y violatoria del principio de igualdad, aparte de que ignora la naturaleza de proceso del rompimiento del tope de cesantía.

El artículo 7 se refiere a un denominado “*plus*” para vacaciones. Al igual que en el caso anterior, esta norma tiene antecedente en la Convención Colectiva, específicamente su artículo 28 –igualmente

³² Fuente: Cuadro denominado “Pagos efectuados conforme lo establecido en el Reglamento de Beneficios no salariales para los funcionarios de RECOPE que participan de la gestión pública de la empresa”, anexo al oficio n.º GAF-054-2000 del 11 de enero del 2000.

impugnado y a cuyo fundamento se debe remitir– y que salvo alguna ligera diferencia, es prácticamente el mismo contenido, o por lo menos sus consecuencias.

Según información brindada por RECOPE, por concepto de este beneficio se ha cancelado desde la vigencia del Reglamento a la fecha de remisión de ese informe –11 de enero del presente año–, una suma de ₡9,572,597.50, la que se divide de la siguiente forma: ₡3.321.076,35 correspondiente a los Ejecutivos a quienes se les canceló las prestaciones y ya no laboran para la empresa, y ₡6,251,521.15, es decir, una suma cercana a los diez millones de colones. Esta última cifra fue recibida únicamente por cinco Ejecutivos además del salario que perciben estando en vacaciones como corresponde a cualquier trabajador de este país según lo dispone el Código de Trabajo. Para efectos de comprender gráficamente la situación se debe remitir al cuadro anterior.

Finalmente, el artículo 10 se refiere a los permisos con o sin goce de salario que pueden solicitar los Ejecutivos. Al igual que en los dos casos citados, tiene su origen en la Convención Colectiva, en concreto su artículo 33 también impugnado.

No obstante informarse que durante la vigencia de esa normativa solamente se registra un permiso sin goce de salario por un día, por lo que no tuvo trascendencia económica, estima la Defensoría que la mera existencia de esta disposición constituye un serio abuso dado el ejercicio de una discrecionalidad ilimitada para otorgar dichos permisos.

D) Inmunidad de los miembros de los supremos poderes de la República.

Finalmente, la Defensoría deja planteado para su discusión el tema de la inmunidad que gozan los miembros de los supremos poderes de la República como otro privilegio injustificado e irrazonable que debe ser eliminado.

El marco de referencia lo encontramos en las siguientes normas constitucionales. El artículo 110 dispone que *“El Diputado no es responsable por las opiniones que emita en la Asamblea. Durante las sesiones no podrá ser arrestado por causa civil, salvo autorización de la Asamblea o que el Diputado lo consienta.”* Asimismo, señala que *“Desde que sea declarado electo propietario o suplente, hasta que termine su período legal, no podrá ser privado de su libertad por motivo penal, sino cuando previamente haya sido suspendido por la Asamblea. Esta inmunidad no surte efecto en el caso de flagrante delito, o cuando el Diputado la renuncia. Sin embargo, el Diputado que haya sido detenido por flagrante delito, será puesto en libertad si la Asamblea lo ordenare.”*

Tal disposición debe ser relacionada con los incisos 9 y 10 del artículo 121 de la misma Carta Magna cuando dispone el primero que además de las atribuciones que le confiere la Carta Magna, corresponde a la Asamblea Legislativa, según el primer inciso, *“Admitir o no las acusaciones que se interpongan contra quien ejerza la Presidencia de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando por dos terceras partes de votos del total de la Asamblea si hay o no lugar a formación de causa contra ellos, poniéndolos, en caso afirmativo, a disposición de la Corte Suprema de Justicia para su juzgamiento.”* También compete a la Asamblea Legislativa decretar la suspensión de cualquiera de los funcionarios mencionados, *“... cuando haya de procederse contra ellos por delitos comunes.”*

Asimismo, guarda relación con los numerales 151 y 165 del mismo cuerpo de normas, en tanto aquél no permite que sean perseguidos ni juzgados el Presidente de la República, los Vicepresidentes de la República o quien ejerza la Presidencia, sino después de que en virtud de acusación interpuesta, haya declarado la Asamblea Legislativa haber lugar a formación de causa penal. Y éste, en cuanto imposibilita la suspensión de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia si no es por declaratoria de haber lugar a formación de causa o por los motivos que exprese la ley en el capítulo correspondiente al régimen

disciplinario. En este último caso, el acuerdo debe ser tomado por la Corte en votación secreta no menor de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Tal y como ha ocurrido hasta la actualidad, se ha entendido que bajo el alero de la inmunidad el funcionario puede escudarse para evadir la acción de la justicia por la supuesta comisión de delitos comunes, es decir, aquellos no cometidos propiamente en el ejercicio de su función, incluso delitos cuya imputación es anterior al momento a partir del cual ocupa el cargo. Esta situación, obviamente, está creando y fomentando una situación de desigualdad jurídica entre los habitantes, permitiéndose, sin ninguna fundamentación racional, lógica ni válida que un ciudadano sea tratado con una consideración injustificada.

Estima la Defensoría de los Habitantes que así entendido el concepto, es un caso más de un privilegio en el sector público. En efecto, si como lo indica el tratadista Sebastián Soler en su "Derecho penal argentino", "... *la responsabilidad por las propias acciones es la base del sistema democrático* ...", los funcionarios públicos no se pueden substraer de ello, independientemente del cargo que ocupen dentro de la jerarquía institucional.

La salud ética y moral de Costa Rica requiere que el sistema de inmunidades de los miembros de los supremos poderes de la República y funcionarios equiparados sea reformado a fin de que se privilegie la igualdad de trato ante la comisión de delitos comunes y se elimine, por lesivo a derechos fundamentales, la odiosa discriminación que de cara a la administración de justicia disfrutaban los miembros de los supremos poderes. En este sentido, la Defensoría considera que una reforma constitucional es urgente y debería referirse, al menos, a los siguientes aspectos.

En primer término, el fuero de improcedibilidad penal (conocido como inmunidad) se debería extender solamente a la comisión de delitos funcionales, para evitar con ello el quebranto del principio constitucional de igualdad ante la comisión de delitos comunes frente a los cuales todos los ciudadanos (miembros o no de los supremos poderes) deben encontrarse en igualdad de condiciones y como tales, responder ante los Tribunales de Justicia sin que para ello sea necesario establecer el procedimiento agravado de levantamiento de la inmunidad.

La Defensoría estima necesario que el fuero de improcedibilidad penal suspenda la prescripción de las acciones penales que procedieren contra el funcionario por la comisión presunta de delitos funcionales. Con ello se evitaría que una persona se ampare en ese fuero o aspire a un cargo público con el solo propósito de escapar de la acción de la justicia pues de otra forma el delito podría prescribir mientras se ejerce el cargo.

Ahora bien, en cuanto al órgano competente para el conocimiento de la atribución de la comisión de delitos comunes de los miembros de los supremos poderes y funcionarios equiparados, sería la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia mediante el procedimiento ordinario y sin necesidad de levantamiento de ningún fuero.

Finalmente, la Defensoría es del criterio de que debe mantenerse la prohibición de detenciones por asuntos penales pendientes, indicarse expresamente que no procede ni la prisión preventiva por atribuírsele la posible comisión de un delito ni la detención por haberse dictado en su contra una sentencia condenatoria. Esta disposición se aplicaría tanto a los delitos comunes como a los funcionales. El funcionario no puede ser arrestado por asuntos penales salvo que él mismo lo autorice, que se trate de la comisión *in fraganti* de delitos, o bien, que la Asamblea Legislativa lo haya suspendido en el ejercicio del cargo, lo cual sólo puede ocurrir si existe una sentencia condenatoria en su contra, de manera que mientras se realiza el correspondiente juicio el diputado no pierde su condición de tal y en caso de que resultare condenado, correspondería a la Asamblea decretar su suspensión.

Estimamos que una reforma de este tipo eliminaría cualquier privilegio que se pueda derivar de la aplicación de la inmunidad como actualmente es concebida y se deja por sentado, expresamente, que el fundamento de la inmunidad es funcional mas nunca personal.

Consideramos importante consignar aquí los criterios de dos destacados profesionales que fueron consultados por la Comisión que dictaminó un proyecto de reforma constitucional en relación con este tema.

Estimó en esa ocasión el Lic. Daniel Masís que la reforma debe ser aplicable a todos los miembros de los supremos poderes e indicó que:

“Considera muy saludable que la Comisión y el Plenario estén conscientes de la necesidad de la evolución política en el que se debe aplicar perfectamente el principio de igualdad ante la ley, incluso para los diputados en asuntos de carácter penal.”

El magistrado Daniel González también se pronunció en ese sentido *“... porque si no es así podrían surgir problemas en relación con el principio de igualdad frente a la administración de justicia.”*

Manifestó el Lic. González:

“Los miembros de los Supremos Poderes debemos de responder por delitos comunes, o sea, no podemos utilizar la inmunidad en el ejercicio de la función pública para extenderlo a casos en los cuales no tienen nada que ver el ejercicio de la función, debemos responder como ciudadanos comunes.”

4.- Conclusiones.-

El objetivo de una democracia, en una sociedad en la que todos se consideren sus miembros, es que se resuelvan en su seno las necesidades básicas de cada uno, en la que no haya diferencias odiosas en donde no debe haberlas y en la que todos puedan alcanzar un nivel digno de bienestar que les permita desarrollarse de manera integral. Ello supone elevar el nivel de vida de aquellas personas que se encuentran en una situación menos ventajosa.

Es claro que la existencia de privilegios contribuye a ahondar la brecha socioeconómica y fomenta las desigualdades donde no debe haberlas por lo que, si aspiramos a que la nuestra sea una sociedad solidaria, la eliminación de privilegios es una condición para la equidad y la credibilidad en el sistema institucional, hoy minada.

En este sentido, las autoridades deben ser garantes de que los instrumentos jurídicos que podrían ser desvirtuados mediante la creación y el fomento de privilegios sea una práctica erradicada. En este orden de ideas, consideramos también que al promulgarse la legislación deben tenerse presente, siempre y por encima de cualquier interés particular, el interés público como *“expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados”*.

Por otra parte, en materia de incentivos se considera de la mayor importancia una nueva normativa que garantice la transparencia respecto de las responsabilidades en la asignación, uso, destino y control de los recursos del Estado de manera que se incluya en el debate el replanteamiento de los incentivos para que sean concebidos de manera global; es decir, que el Estado no se limite únicamente a otorgarlos, sino que, además, garantice el buen uso y canalización de sus propios recursos.

C. PLANIFICACION URBANA: DESORDEN TERRITORIAL

1. Planificación Urbana

a. Introducción

Desde el inicio de sus funciones, la Defensoría ha venido recibiendo múltiples denuncias cuyo problema fundamental radica en el irrespeto a las normas de planificación urbana o en el desconocimiento total de éstas, en donde las entidades responsables de velar por su cumplimiento ejercen muy poco control, además de que otorgan permisos para actividades no conformes con el uso de suelo o espacio predominante.³³

Esta situación se ve agravada por las decisiones tomadas por diferentes Gobiernos en los últimos años, de impulsar y desarrollar programas de vivienda de interés social en sitios que no eran los adecuados para este tipo de uso, o bien, al permitir y autorizar la construcción de proyectos urbanísticos en lugares de riesgo tales como áreas de relleno, zonas inundables de ríos y quebradas, áreas de inestabilidad geológica o fuertes pendientes y que ante tales condiciones afectan la inversión social realizada a través de estos programas.

Ejemplos de esta situación se han dado en diferentes lugares del país, entre ellos podemos citar la Urbanización La Florense en Dulce Nombre de Cartago que ha presentado serios problemas de canalización de aguas pluviales lo que ha generado consecuentes inundaciones, la Urbanización Zetillal en Ipís de Goicoechea con problemas de desbordamiento de aguas negras, la Urbanización Loma Linda en Coronado con problemas de inundaciones y el Barrio Moracia en Liberia con problemas de ruptura de tubos de suministro de agua potable por falta de asfaltado de la calle municipal, todos ellos proyectos de interés social y que requieren ahora la inversión de grandes sumas de dinero para mejorar las condiciones de vida de las personas que las habitan.³⁴

Además del desorden en el desarrollo urbano, merece especial mención en esta investigación, la situación prevaleciente en la zona marítimo terrestre en donde no se ha cumplido con la normativa establecida para regular las actividades en dicha zona, lo que ha generado no solo desorden en el desarrollo de dichas áreas sino una inadecuada captación de los recursos que potencialmente generarían las mismas.

Algunos de los aspectos citados ya habían sido consignados por la Defensoría en el Informe Anual del período 1997-1998; sin embargo, se ha continuado atendiendo gran cantidad de denuncias relacionadas con estos mismos problemas por lo que se hace necesario continuar con la investigación sobre las causas principales que generan este tipo de situaciones, tratando de establecer cuáles son las instituciones responsables y su incidencia en el desarrollo socioeconómico del país.

b.- Antecedentes

En todo el territorio nacional se han venido presentado en los últimos años numerosos problemas a raíz de inundaciones y deslizamientos que se han

³³ Por uso de suelo se entiende la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o ambas cosas, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento.

³⁴ Expedientes 3105-24-97, 5997-24-98, 5998-24-98 y 5999-24-98, respectivamente. Además se pueden citar por problemas de deslizamiento los expedientes 2781-24-97 en Santo Domingo de Heredia y el expediente 5066-24-98 en el cerro la Carpintera.

acentuado no solo por los fenómenos climáticos como el “El Niño” y “La Niña” sino también por actividades humanas que han provocado o intensificado el poder destructor de dichos fenómenos naturales, ya sea por talas realizadas en orillas de los ríos, porque se construyó en lugares inadecuados –caso de sitios propensos a deslizamientos- o porque se irrespetaron las normativas existentes sobre construcciones –caso de edificaciones muy cercanas a, o en antiguos cauces de los ríos- lo cual generó vulnerabilidad al dejar expuesta a la población a un potencial desastre.

Sin embargo, es necesario aclarar que los daños pueden tener su origen en tres factores fundamentales:

i. Factores Climatológicos

La ubicación geográfica de Costa Rica –con una estación lluviosa de 9 meses al año-, la topografía accidentada y la densa red hidrológica del país son factores de suma importancia al presentarse zonas de riesgo en todo el territorio nacional.

La inadecuada planificación y la violación a los preceptos legales en la materia, se ha hecho más patente y ha tenido sus consecuencias más evidentes ante los fenómenos climáticos recientes tales como huracanes, tormentas tropicales y grandes temporales en los que los ríos han crecido en forma considerable causando problemas de inundación y destrucción en varias comunidades del país, entre otras, Ciudad Cortés en donde prácticamente deberá reubicarse toda la población; en Puerto Viejo de Sarapiquí en donde por tratar de impedir las inundaciones del río Sucio por medio represas construidas por los vecinos, se desvió el curso de las aguas que inundaron las poblaciones vecinas; así como los problemas de dragado de ríos y desviaciones en el curso de los ríos Cucubres, Damas y la quebrada Chilamate que provocaron inundaciones y obligaron al Gobierno a decretar el estado de emergencia en casi todo el cantón de Desamparados³⁵

El caso de la comunidad de Ciudad Cortés merece especial mención por las consecuencias tan serias que ha provocado la combinación de falta de planificación y de factores climatológicos por lo que se abordará este caso más ampliamente en un apartado de este estudio.

Otro ejemplo de esta situación sería el de la comunidad de Cachí, donde estudios realizados por la anterior Comisión Nacional de Emergencia la han definido como de alta vulnerabilidad a eventos por inundaciones, avalanchas y desbordamientos. A pesar de esto, se han instalado en áreas inundables nuevas urbanizaciones como las denominadas “Los Robles” y “La Nueva Primavera”.³⁶

³⁵ Expedientes IO-5473-23-98, 7518-23-99 y 8416-24-99, respectivamente. También debemos señalar los problemas por inundaciones en Barrio Los Angeles en Playón de Barranca, Puntarenas, expediente 7050-24-99, en Calle Cebadilla de Santa Ana, expediente 7620-24-99; en Curridabat, expediente 7985-24-99, entre otros.

³⁶ Expediente 7578-23-99. Otro ejemplo serían los expedientes 2781-24-97 sobre problemas de deslizamientos en Santo Domingo de Heredia y el expediente 7887-24-98 en calle El Durazno en Goicoechea.

ii. Algunos costos producto de los desastres naturales

De acuerdo con el informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible de 1999, en el área centroamericana, entre 1960 y 1991, ocurrieron alrededor de setenta situaciones de desastre natural. Un estudio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), evidenció que en Centroamérica los efectos por desastres naturales representaron el 2,7% del PIB para el período de 1960 a 1985 (FLACSO, 1996).

Dentro de los desastres naturales de mayor magnitud entre 1976 y 1998, se puede indicar que en el caso costarricense, por efectos de terremotos, se ha presentado un saldo de 51 muertes y una pérdida de US\$ 19,7 millones de dólares. Asimismo, en 1996, por efectos de huracanes el saldo es de 36 muertes y una pérdida estimada en US\$ 200. millones de dólares. (Adaptado de CEPREDENAC 1996).

Algunas cifras complementarias, según estudios realizados por CEPREDENAC en el año 1996, indican que en Costa Rica, en el promedio anual de desastres naturales entre 1970 y 1994, se ha dado un saldo de 7 muertes y alrededor de 10.000 afectados.

El huracán Mitch, específicamente, originó una serie de cambios drásticos en la geografía de los terrenos. En la mayoría de las zonas afectadas por los procesos de erosión, transporte y depósito de sedimentos, varió la capacidad hidráulica de los cauces fluviales. Consecuentemente, se ha presentado una reducción sustancial de la capacidad de los ríos para evacuar aguas de escorrentía, lo cual aumenta los riesgos de inundaciones, deslizamientos, deslaves y otros procesos geomorfológicos.

El fenómeno del Mitch, en el caso costarricense, dejó un saldo de 4 muertes, 4 desaparecidos, 3007 damnificados, 5500 evacuados, 965 viviendas afectadas, 69 puentes afectados, 12 acueductos dañados. (CEPREDENAC, 1999; OPS/OMS-Revista MASICA, 1999).

Por otra parte, dentro de la investigación realizada por la Defensoría, se recabaron algunas cifras producto de un taller regional que para el sector transportes elaboró un funcionario de la Comisión Nacional de Emergencia (CNE), las cuales son reveladoras e importantes de mencionar.

El informe señala que el terremoto de Limón de 1991, cuyas pérdidas totales se estimaron en US\$ 171,0 millones de dólares, presentó serios problemas al sector transportes (carreteras, puentes, tramos de vías férrea, daños en infraestructura aeroportuaria, etc.), lo cual se estimó en US\$ 28,15 millones de dólares.

Continúa indicando el informe que otros fenómenos naturales que afectaron nuestro país fueron la tormenta tropical Gert en setiembre de 1993, que tuvo efectos en las zonas de Golfito, Pérez Zeledón, Osa, Aguirre y Buenos Aires, en cuanto a deslizamientos, hundimientos, etc. y cuyas pérdidas totales se estimaron en US\$ 1,8 millones de dólares (US\$ 0,6 millones en el sector transporte). Por otra parte, se presentó la tormenta tropical Gordon en noviembre de 1994, que afectó la zona del Pacífico Central y Sur, así como la zona Huetar Norte con pérdidas estimadas de US\$ 8,7 millones de dólares (US\$3,7 millones de dólares en el sector transportes).

Las inundaciones en la zona Atlántica en diciembre de 1994, afectaron las zonas de Jiménez, Matina, Paraíso, Sarapiquí, Siquirres, Turrialba y varios cantones más de la Provincia de Limón. Las pérdidas estimadas ascendieron a US\$ 2,8 millones de dólares de los cuales US\$ 1,7 millones correspondió al sector transportes y US\$ 0,9 millones a obras fluviales afectadas.

El Huracán Roxanne en octubre de 1995, afectó básicamente a las comunidades de Bagaces, Cañas, Carrillo, La Cruz, Nandayure, Nicoya y Santa Cruz, con pérdidas totales de US\$ 8,6 millones de dólares y US\$ 1,6 millones en el sector transportes.

El temporal del Caribe en febrero de 1996, afectó las zonas de Limón, Matina, Sarapiquí, Siquirres, Sixaola y Turrialba con pérdidas totales de US\$ 12,0 millones de dólares entre las cuales se determinó que US\$10,7 millones correspondían a transporte y US\$ 0,6 millones a obras fluviales.

El temporal de la Vertiente Pacífica entre junio y julio de 1996, originó pérdidas por US\$ 3,0 millones, de los cuales US\$ 2,3 millones correspondieron al sector transportes (carreteras, puentes, caminos vecinales, dragados, diques y muelle).

El Huracán César entre julio y agosto de 1996, afectó las localidades de Aguirre, Parrita, Dota, Tarrazú, León Cortés, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Coto Brus, Golfito y Corredores con un estimado en pérdidas de US\$ 105,4 millones de los cuales US\$74,38 correspondieron al sector transportes.

El Huracán Mitch en octubre de 1998, afectó el Pacífico Norte, Central y el Valle Central, con pérdidas de US\$ 62,3 millones de los cuales US\$ 24,9 se estimaron para el sector transportes.

Los temporales entre el 28 de setiembre y 20 de octubre de 1999 (Floyd), afectaron el Pacífico Norte, el Gran Área Metropolitana, Cartago, Turrialba y Paraíso, con un total de pérdidas de US\$ 30,2 millones de los cuales el sector transportes representó US\$ 22,1 millones.

Los temporales de noviembre y diciembre de 1999 y de enero del 2000, afectaron los cantones de Sarapiquí, Paraíso, Jiménez, Turrialba, Limón, Matina, Pococí, Siquirres, Talamanca y Guácimo, con pérdidas estimadas de US\$ 24,2 millones de los cuales US\$ 11,04 afectaron el sector transporte.

De los datos anteriormente expuestos se deriva la urgente necesidad de que tanto a nivel nacional como a nivel local se tomen todas las medidas necesarias a efecto de que las actividades humanas, urbanísticas y de producción no se ubiquen en zonas de riesgo con el objeto de paliar en alguna medida las pérdidas humanas y económicas al disponer en forma más adecuada la ubicación de las áreas de población, las zonas de producción agrícola e industrial así como tomar las medidas ambientales del caso a efecto de mitigar las pérdidas ocasionadas por los fenómenos naturales y que los desastres no se vean aumentados por las actividades humanas contrarias a lo estipulado en materia ambiental y urbanística.

Es en estos aspectos que se debe tomar muy en cuenta la responsabilidad de las instancias gubernamentales y locales en cuanto a su deber de vigilancia sobre la ubicación de los desarrollos económicos y urbanos frente a este tipo de problemas.

Además de lo anterior es necesario destacar que no existe en Costa Rica un ente estatal que tenga cuantificado el gasto total generado por los desastres naturales o la mala planificación, de manera que se refleje realmente el costo económico que este tipo de situaciones suponen para el desarrollo del país. Cabe señalar que según datos de la CEPAL del año 97, indicaban desde esa fecha que si el crecimiento promedio anual de Costa Rica era del 2,4% y las pérdidas por desastres naturales equivalían al 2%, la economía nacional debería aumentar en teoría un 4% anual para sostener la capacidad de desarrollo del país.³⁷

iii. Factores Ambientales

³⁷ Citado por Mora, Sergio. Revista Rumbo N° 659 de 18 al 25 de agosto de 1997, pág.19.

La deforestación, el uso inadecuado de los suelos así como la explotación indiscriminada en las orillas de los ríos, han venido a agravar la vulnerabilidad de ciertas zonas del país, todo esto a pesar de que el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, Decreto Ejecutivo No. 9682-J del 1° de marzo de 1979, establece que el desarrollo de terrenos mediante su fraccionamiento o urbanización es permitido siempre y cuando se especifiquen, entre otras condiciones, las características naturales del terreno o la alteración que a éstas puedan ocasionar las obras por realizar, que ofrezcan una garantía previsible contra riesgos de inundaciones, derrumbes o deslizamientos, tomando en cuenta las características ecológicas del sitio. Dicha normativa establece en forma expresa, la prohibición de construir en zonas de relleno y condiciona los proyectos en dichas áreas a la presentación de estudios de terraceo, de estabilidad del suelo y estudios geológicos cuando las pendientes sean mayores al 15% y 30%.

Lamentablemente, los reiterados casos que ha conocido la Defensoría de los Habitantes acreditan que estas regulaciones no se cumplen. Como ejemplo podemos citar el inadecuado relleno de un terreno que provocó derrumbamiento de tapias e inundación de las casas vecinas en propiedad de la Escuela Palmar en San Rafael de Heredia, inundaciones por mala canalización de aguas pluviales en la Urbanización Bosque en Oreamuno de Cartago, avalanchas generadas por la Quebrada Norberta en Cartago y desbordamiento y mala canalización de aguas pluviales en urbanización El Colegio en Barrio San José de Alajuela, entre otros.³⁸

Además el problema de la mala planificación ha tenido como consecuencia la construcción de urbanizaciones o poblados alrededor de actividades industriales, como por ejemplo, beneficios de café, ingenios y fábricas de diferente tipo, que generan contaminación atmosférica o sónica que perjudica a las familias vecinas.³⁹

Es necesario indicar que aunque no se hubieran realizado construcciones en las cercanías de estas actividades, persiste la obligación de las autoridades de salud y de los gobiernos locales de velar por el estricto cumplimiento de la normativa ambiental, de manera que en dichas actividades se disponga adecuadamente de los desechos y no se descarguen en los cauces de los ríos, que se controlen las emisiones atmosféricas con productos que pueden dañar la biodiversidad de esos lugares o que se confinen los ruidos que puedan generar problemas a las personas que habitan en las cercanías.

En este mismo orden de ideas, también se han otorgado permisos de ubicación, permisos sanitarios de funcionamiento y licencias municipales a actividades no compatibles con las zonas residenciales, como son los talleres de enderezado y pintura, de ebanistería y toda la gama de éstos, así como bares, salones de baile, paradas de autobuses y estacionamientos de camiones remolques, por mencionar algunos casos.⁴⁰

³⁸ Expedientes 8065-24-99, 5717-24-98, 0502-24-98 y 0346-24-98, respectivamente. Otros casos de inundaciones serían los expedientes 0177-24-98 en Santa Rita de San Carlos, 4773-24-98 en urbanización La Libertad N° 2 en Pavas, 4802-24-98 en urbanización Isaías Marchena en Limón, 7206-24-99 en San Juan de Tres Ríos, 7850-24-99 en Jardines Universitarios en Heredia. Otros problemas por movimientos de tierra son los expedientes 1842-24-97 detrás del cementerio de Ciudad Colón y el 4816-24-98 en San Ramón.

³⁹ Expediente 8579-24-98, correspondiente a la Fábrica de hielo Doña Luz en Barva de Heredia.

⁴⁰ Expediente 5085-24-98, problemas de contaminación sónica del Biker's Bar en Santa Ana. Problemas de contaminación sónica y ambiental por paradas de autobuses, expediente 7330-24-99 en Barrio Carmiol II en Sabanilla y el expediente 7597-24-99 en Juan Viñas.

Lo anterior, en su gran mayoría, se debe tanto a la inadecuada planificación existente en el país, como a la falta de controles por parte de las instituciones competentes para regular las industrias, talleres y otras.

Las autorizaciones que conceden las municipalidades y las dependencias del Ministerio de Salud son medidas de control previo y deben aplicarse con rigurosidad para impedir que se produzcan problemas de contaminación que afecten la calidad de vida de las personas residentes en una localidad, así como la contaminación de los recursos existentes en el sitio, de manera que en caso de presentarse problemas deberán utilizarse los criterios técnicos y las normas preestablecidas para mitigar o eliminar los mismos, todo según la incomodidad o riesgo que se estén generando.

Llama la atención la existencia de normativa suficiente para la ordenación de estas actividades como lo es la Ley de Planificación Urbana, la Ley y Reglamento de Construcciones, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ambiente, el Reglamento de Higiene Industrial, entre otras, las cuales parecieran inexistentes para las autoridades locales competentes y las municipalidades. Debe incluirse también a los responsables de la construcción de proyectos de viviendas en zonas no aptas para el desarrollo residencial, tal y como se indicó anteriormente, como lo es la zona de protección que establecen la Ley Forestal y la Ley de Aguas, y la falta de sistemas adecuados de descarga de aguas negras, residuales y pluviales, ya que éstas contribuyen a la erosión de las márgenes de los ríos, la contaminación de suelos y aguas subterráneas y a los múltiples problemas que se han venido presentando en lugares como Desamparados y Turrialba, en donde existe una incapacidad de los ríos locales para recibir las descargas de aguas provenientes de urbanizaciones y las aguas negras que por tal motivo se devuelven hacia las viviendas y colectores comunes generando un gran riesgo para las poblaciones afectadas.⁴¹

iv. Errores de planificación o falta de ésta.

El desarrollo urbano en zonas inadecuadas para procesos urbanísticos, la alta densidad poblacional y la ubicación de viviendas de interés social o bien de precarios en terrenos no aptos para su urbanización, son elementos que constituyen serios riesgos a la seguridad de las personas y que atentan contra su calidad de vida. A esto debe agregarse el que en algunos casos pueden presentarse situaciones de corrupción, en los que a pesar de que la actuación adopta visos de legalidad -como visado de planos o permisos municipales- lo cierto es que al final se tolera la ejecución de obras contraviniendo la normativa en materia constructiva así como los alcances de los permisos otorgados. Ejemplo de esto es el caso del edificio Centauro en Goicoechea, en el cual se solicitó permiso para remodelar una vivienda y con el mismo permiso terminaron construyendo un edificio de tres plantas, esto por citar solo uno de ellos.⁴²

También podemos citar como ejemplo de la falta de vigilancia en que incurren las municipalidades, la falta de hidrantes en las urbanizaciones, hecho que fue denunciado a la Defensoría por el Instituto Nacional de Seguros, el cual como

⁴¹ Podemos citar además casos expedientes relacionados con problemas de inundación por mala canalización de las aguas: expedientes 0262-03-94 y 8416-24-99 en Desamparados; expediente 1961-24-97 en San Carlos, 2461-24-97 B° La Fortuna de Desamparados; 7824-24-99 en Calle Mora en Zapote. También por problemas desbordamiento de aguas negras: el expediente 4884-24 en Cartago, expediente 8445-24-99 en San Juan de Dios de Desamparados, 3119-24-97 urbanización Santiago del Monte en San Diego de Tres Ríos.

⁴² Expediente 5665-24-98 caso de edificio que se construyó en forma totalmente diferente al permiso otorgado, se ubica en B° Esquivel Bonilla de Calle Blancos. También el caso de la urbanización SOLCASA en Alajuela, expediente 5623-24-98 y la urbanización Prados de Florencia, expediente 0426-24-98, ubicada en Desamparados de Alajuela.

encargado de velar por el funcionamiento de las estaciones de bomberos ha señalado la incapacidad que tienen estos para atender los incendios en virtud de la falta de hidrantes lo que hace materialmente imposible su labor.

Otro aspecto que es importante mencionar es el nivel educativo de los alcaldes municipales en Costa Rica, que de acuerdo con un sondeo realizado en octubre de 1999, se obtuvieron los siguientes resultados:

"... se pudo constatar que de las 81 municipalidades y consejos de distrito existentes en el país, únicamente el 25.87% de los alcaldes son profesionales, el 24.13% tiene estudios universitarios y parauniversitarios, pero no tienen título profesional, con un total del 50.57% que no cuentan con educación formal. Lo anterior demuestra, la necesidad de capacitación que el Estado debe suministrar a los gobiernos locales y que éstos coordinen esfuerzos con otras instituciones, colegios profesionales, asociaciones y otros, con el fin de que la administración del cantón sea más eficiente, exista menos corrupción y el ordenamiento urbano sea acorde con el uso de la tierra y con las necesidades de la población, además de suministrarles información necesaria para el buen desempeño de sus labores.

Con lo anterior, no se pretende indicar que una persona con poca educación no esté lo suficientemente capacitado para guiar las políticas locales de un cantón, pero sí es un factor que puede incidir en la toma de decisiones acertadas y desconocimiento de la legislación nacional. Por ejemplo, por falta de planeamiento y conocimiento de las consecuencias que genera la construcción dentro del área de protección de los cauces del río y la tala de árboles en esa misma zona, se han presentado problemas de grandes inundaciones, con pérdidas humanas y materiales importantes, debido a la erosión, las fuertes corrientes de los ríos y los sedimentos que generan destrucción a su paso, como ha sucedido en diferentes partes del país recientemente por la formación de huracanes y tormentas tropicales que han afectado al país.⁴³ "

Ante esta situación, es clara la necesidad de mejorar los conocimientos en materia de planificación urbana por parte de los funcionarios de la municipalidad así como de los jefes de las mismas, de manera que sus actuaciones y toma de decisiones sean más acertadas y ajustadas a la normativa existente.

Para la autorización de las diferentes actividades, se deben tomar en consideración muchos aspectos, como su ubicación, labores a desempeñar, materiales que se utilizarán, tipo de desechos, distancia con otras actividades comerciales y con casas de habitación, entre otros aspectos, de manera que resulta indispensable que las municipalidades regulen el uso del suelo en sus cantones para que no surjan conflictos entre vecinos y que las actividades comerciales e industriales se localicen en sitios adecuados, de forma que pueda darse un desarrollo apropiado y armonioso de toda la comunidad y del país.

El efectivo control de estas condiciones es posible solamente si se cuenta previamente con la determinación de las características de los distintos sectores del cantón, para que de esta forma exista una efectiva previsión y planeamiento del crecimiento urbano.

⁴³ Chamberlain Gallegos, Yolanda. Tesis de Maestría "El Papel del Sector Civil para el Control y Fiscalización de Actividades que Afecten los Recursos Naturales". 1999.

La Ley de Planificación Urbana y la Ley de Construcciones y su reglamento, son los instrumentos jurídicos que se aplican en el desarrollo de los procesos urbanísticos y específicamente la primera plantea el instrumento idóneo para el cumplimiento de dicho fin, el cual se denomina Plan Regulador.

c. Importancia de la Planificación Urbana.

La función esencial de la planificación urbana es la formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendentes a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la sociedad, tal y como lo indica la Ley de Planificación Urbana, No. 4240 del 15 de noviembre de 1968. Asimismo, de acuerdo con el artículo 2 de esta Ley se debe promover:

- "a) La expansión ordenada de los centros urbanos.
- b) El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas;
- c) El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos; y
- d) La orientada inversión en mejoras públicas."

De esta forma, vemos que la legislación urbanística se circunscribe al conjunto de normas jurídicas que establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y el ordenamiento urbano. Además, regula la actividad administrativa en función del uso del suelo, la urbanización y la edificación.

El artículo primero de la Ley de Planificación Urbana, a su vez, establece una serie de instrumentos necesarios para el ordenamiento urbanístico de las ciudades y del país en general. Estos instrumentos son, a saber:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano: es el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.

Dicho Plan debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros. Este documento es elaborado en conjunto por el Ministerio de Planificación y Política Económica en coordinación con la Dirección de Urbanismo del INVU.

El Plan Regulador: Es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y planes de distribución de la población, usos de tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas.

De acuerdo con lo anterior se puede agregar que un plan de esta naturaleza se constituye en el instrumento, que una vez aprobado por un acto oficial ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el orden de los centros de producción y de residencia de modo conveniente para la mejor distribución de la población. Además, regula la utilización del suelo para su destino público y privado.

Uso de la tierra: Es la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos casos, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento.

Zonificación: Es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional.

Fraccionamiento: Es la división de cualquier predio con el fin de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada, las parcelas resultantes; incluye tanto particiones de adjudicación judicial o extrajudicial, localizaciones de derechos indivisos y meras segregaciones en cabeza del mismo dueño, como las situadas en urbanizaciones o construcciones nuevas que interesen al control de la formación y uso urbano de los bienes inmuebles.

Urbanización: Es el fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, mediante la apertura de calles y provisión de servicios.

Mapa oficial: Es el plano o conjunto de planos en que se indica con exactitud la posición de los trazados de las vías públicas y áreas a reservar para usos y servicios comunales.

Renovación urbana: Es el proceso de mejoramiento, dirigido a erradicar las zonas de tugurios y rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o en estado defectuoso; y la conservación de áreas urbanas y la prevención de su deterioro.

d. Importancia de los Planes Reguladores

Las municipalidades son las entidades encargadas por norma constitucional (Artículo 169 de la Constitución Política) de velar por la satisfacción de las necesidades de los vecinos en su comunidad y, por consiguiente, como obligadas conectoras de las necesidades y condiciones de su jurisdicción, de realizar los denominados planes reguladores bajo la supervisión técnica de la Dirección de Urbanismo del INVU.

De acuerdo con el autor español Antonio Carceller Fernández la importancia de este instrumento es la siguiente:

"El Plan urbanístico es un instrumento, aprobado por un acto del Poder Público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística. El Plan está llamado a resolver dos problemas: el de la localización, con referencia a los terrenos destinados a sistemas generales y edificios públicos, y el de la zonificación, respecto a la edificación privada, fijando la densidad de la población de cada zona, porcentaje de terreno

ocupable con construcciones, volumen, forma, número de forma, número de plantas y clase y destino de los edificios".⁴⁴

Cabe señalar que en nuestro país existen tres tipos de Planes Reguladores, a saber:

a) Planes reguladores cantonales: son los instrumentos legales establecidos en la Ley de Planificación Urbana de 1968 que permite a las municipalidades administrar y planificar el desarrollo del cantón. En su elaboración participa la respectiva municipalidad y la Dirección de Urbanismo del INVU.

b) Planes reguladores de zonas costeras: son los instrumentos legales establecidos en la Ley de Zona Marítimo Terrestre para promover el desarrollo de la zona marítimo costera con el objeto de que se promueva la conservación de la naturaleza y el uso sostenible de los recursos naturales de la zona. Los planes reguladores costeros están íntimamente relacionados con las concesiones turísticas en dichas áreas. En una sección aparte de este informe se hará amplia referencia a este tema.

c) Planes reguladores de emergencia: Se emiten en virtud de la Ley de Emergencia vigente (Ley N° 7914) y están constituidos por el conjunto de documentos, mapas, gráficos, medidas y acciones a tomar en virtud de una Declaración de Emergencia en alguna zona del país debido a un estado de necesidad y urgencia, de manera que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), pueda proceder de inmediato a emplear los recursos humanos, técnicos y financieros disponibles en la zona o región del territorio nacional afectado por la declaratoria de emergencia.

A pesar del papel tan importante que tienen los planes reguladores lo cierto es que de las 81 municipalidades del país sólo muy pocas cuentan con Plan Regulador aprobado y otras aún lo tienen en proceso de elaboración.

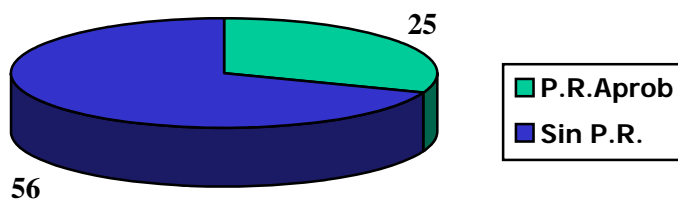
Los gobiernos locales con los que la Defensoría ha tenido contacto han manifestado que no cuentan con Plan Regulador debido a que su costo ronda los 30 millones de colones en promedio y es una suma muy elevada para la mayoría de las corporaciones municipales. La Defensoría considera que este argumento no es válido por cuanto si el plan regulador supone una fuente de ordenamiento y de ingresos para los cantones, no se justifica el que hayan transcurrido 32 años desde la promulgación de la Ley de Planificación Urbana sin que la mayoría de los cantones del país cuente con ese instrumento tan importante para su desarrollo armónico.

Es importante señalar que algunos de los mayores centros urbanos del país, como Alajuela centro y Heredia, no cuentan con este instrumento tan importante y, por ejemplo, el cantón de Desamparados, con una población de 250 mil habitantes aproximadamente, en donde han existido múltiples problemas por la mala planificación urbanística, tiene plan regulador apenas en fase de proyecto.

Como puede observarse en el gráfico #1, de los 81 cantones del país 25 cuentan con Plan Regulador y los restantes 56 no cuentan con dicho instrumento.

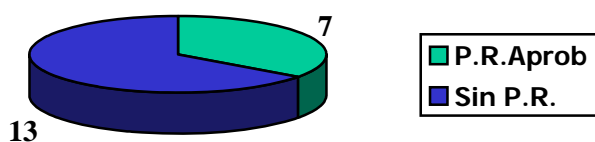
Gráfico # 1. Detalle del territorio nacional.

⁴⁴ Federico Sapantigati, Manual de Derecho Urbanístico, trad. española, Madrid, 1972, p.122. en comparación con Antonio Carceller Fernández, Introducción al Derecho Urbanístico, Segunda Edición, Tecnos, 1992. p. 34.



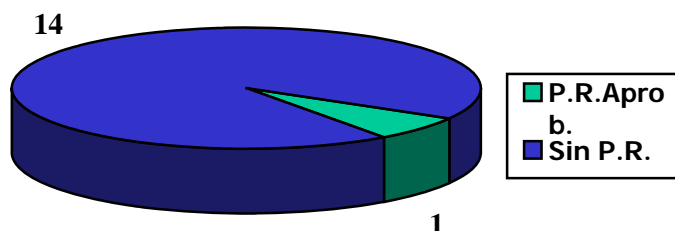
La Provincia de San José está compuesta por 20 cantones, de los cuales cuentan con Plan Regulador, el Cantón Central de San José, Mora, Santa Ana, Vázquez de Coronado, Montes de Oca, Curridabat y Pérez Zeledón, los restantes 13 no cuentan con Plan Regulador.⁴⁵

Gráfico #2. Provincia de San José.



La Provincia de Alajuela está compuesta por 15 cantones. El Cantón de San Carlos es el único que cuenta con Plan Regulador; los restantes 14 no poseen Plan Regulador.⁴⁶

Gráfico #3. Provincia de Alajuela.

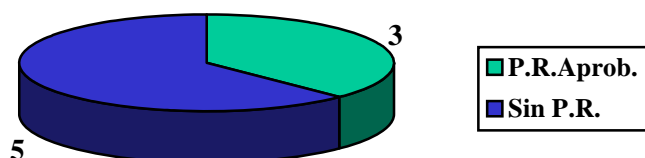


⁴⁵ Los cantones de Escazú, Desamparados, Tarrazú, Goicoechea, Moravia y Dota tienen el Plan Regulador en etapa de Proyecto y el Cantón de León Cortés posee Plan Regulador Parcial. Los cantones de Puriscal, Aserrí, Alajuelita, Acosta, Tibás y Turrubares no poseen Plan Regulador ni Proyecto.

⁴⁶ El Cantón Central de Alajuela cuenta con Plan Regulador Parcial en la parte noroeste. Los cantones de San Ramón, Grecia, San Mateo, Atenas, Naranjo, Palmares, Poás, Orotina, Alfaro Ruíz, Valverde Vega, Upala, Los Chiles y Guatuso no cuentan con Plan Regulador, ni siquiera proyecto.

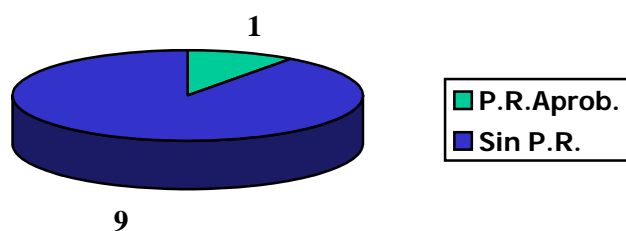
La Provincia de Cartago está compuesta por 8 cantones. Los cantones de La Unión, Oreamuno y el cantón Central de Cartago poseen Plan Regulador. Los restantes 5 cantones no cuentan con dicho instrumento ni siquiera en etapa de proyecto.⁴⁷

Gráfico #4. Provincia de Cartago.



La Provincia de Heredia está compuesta por 10 cantones. El cantón de Belén es el único que tiene Plan Regulador. Los restantes 9 cantones no cuentan con Plan Regulador.⁴⁸

Gráfico #5. Provincia de Heredia.

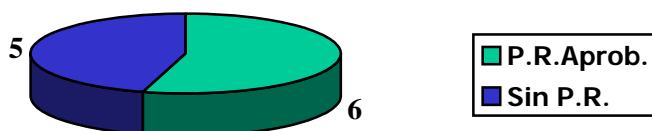


⁴⁷ El cantón de El Guarco tiene Plan Regulador parcial, únicamente plan vial. No tienen Plan Regulador ni siquiera en etapa de proyecto los cantones de Paraíso, Jiménez, Turrialba, y Alvarado.

⁴⁸ Los cantones de Santo Domingo y San Isidro tienen Plan Regulador en etapa de proyecto. El cantón de Sarapiquí lo tiene aprobado parcialmente para Puerto Viejo, La Virgen y Horquetas. No tienen plan regulador ni proyecto los cantones de Barva, Central de Heredia, Santa Bárbara, San Rafael, Flores y San Pablo.

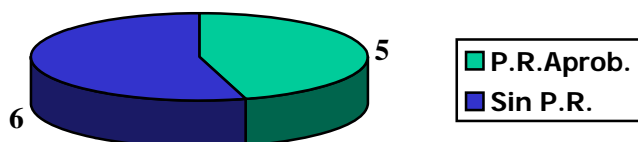
La Provincia de Puntarenas está compuesta por 11 cantones. Tienen Plan Regulador el Cantón Central, Buenos Aires, Golfito, Coto Brus, Parrita y Corredores. Los restantes 5 cantones no tienen Plan Regulador.⁴⁹

Gráfico #6. Provincia de Puntarenas.



La Provincia de Guanacaste está formada por 11 cantones. Poseen Plan Regulador los cantones de Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Cañas y Tilarán. Los restantes 6 cantones no cuentan con Plan Regulador.⁵⁰

Gráfico #7. Provincia de Guanacaste.



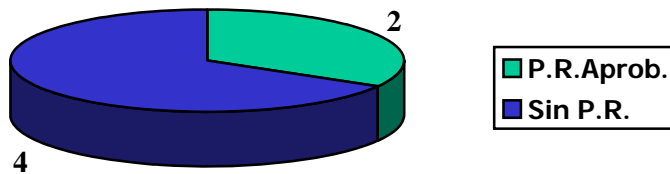
La Provincia de Limón tiene 6 cantones. Tienen aprobado el Plan Regulador el cantón Central de Limón y el cantón de Pococí. Los restantes 4 no tienen Plan Regulador.⁵¹

Gráfico #8. Provincia de Limón

⁴⁹ Tienen Plan Regulador parcial los cantones de Osa, Aguirre y Garabito. No cuentan con plan regulador ni proyecto los cantones de Esparza y Montes de Oro

⁵⁰ El cantón de Carrillo solo tiene Plan Regulador parcial en la zona de Playas del Coco. Los cantones de Bagaces, Abangares, Nandayure y La Cruz no tienen Plan Regulador ni siquiera proyecto.

⁵¹ El cantón de Talamanca tiene Plan Regulador parcial y el cantón de Guácimo lo tiene en proyecto. Los cantones de Siquirres y Matina no tienen Plan regulador ni siquiera en etapa de proyecto.

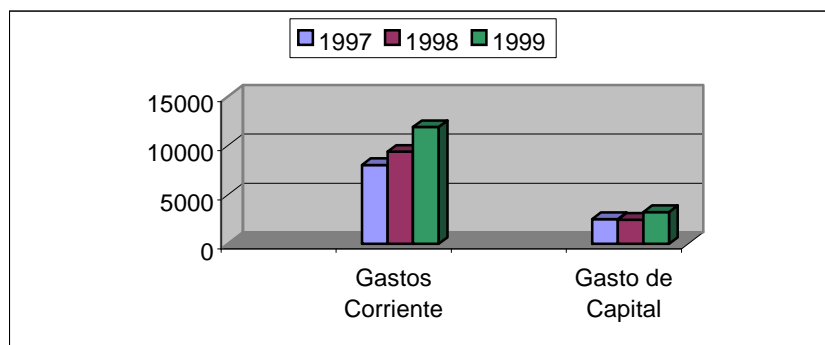


Llama la atención de esta Defensoría el hecho de que a pesar de que las municipalidades consideran muy oneroso el costo de un Plan Regulador destinan la mayor parte de sus presupuestos a gastos corrientes y un porcentaje muchísimo menor a los gastos de inversión con lo cual contravienen lo estipulado en el artículo 93 del Código Municipal el cual dispone que *“no podrán destinar más de un 40% de sus ingresos ordinarios municipales a atender los gastos generales de administración”*.

Los siguientes gráficos indican por provincia la distribución de los egresos municipales en gastos corrientes y gastos de inversión

**EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES
SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PROVINCIA DE SAN JOSÉ
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corriente	8039,40	9390,9	11896,4
Gasto de Capital	2531,70	2460,2	3241,7
Total	10571,1	11851,1	15138,1



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias corrientes, etc.

Gastos de capital: se refiere a la formación y compra de capital en relación con edificios, terrenos, instalaciones, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

Del análisis general de los datos aquí expuestos, sin valorar la prestación de servicios que necesariamente realizan las municipalidades, se puede observar que la evolución del gasto clasificado económicamente se ha venido manteniendo con una tendencia relativa de alrededor de un 77% en gasto corriente y únicamente un 23% en gasto de capital.

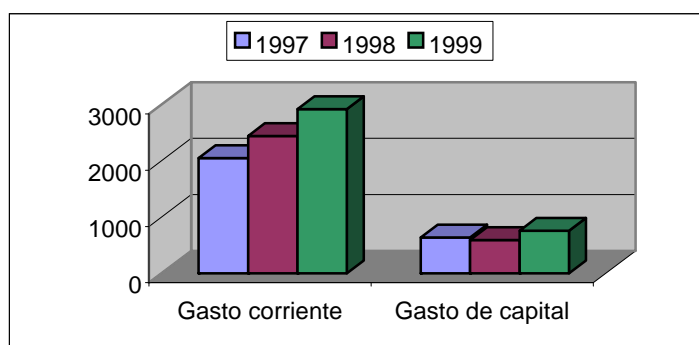
Por otra parte, en lo que respecta a gasto corriente, el incremento porcentual de 1997 a 1998 representó un 16%, mientras que de 1998 a 1999, dicho incremento fue de un 26%. En el gasto de capital dicha relación fue de una disminución de un 3% de 1997 a 1998 y de un incremento del 31% de 1998 a 1999.

Históricamente la variación relativa del gasto de capital ha sido sustancialmente menor a la experimentada por el gasto corriente, inclusive, tal y como se indicó en el párrafo anterior, ha habido disminuciones, lo cual puede resultar preocupante debido a las inminentes necesidades de obra no sólo de las municipalidades de la provincia de San José sino también de todo el país.

EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES

**SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PROVINCIA DE ALAJUELA
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corriente	2046.6	2441.0	2919.3
Gasto de Capital	635.9	592.0	754.9
Total	2682.5	3033.0	3674.2



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

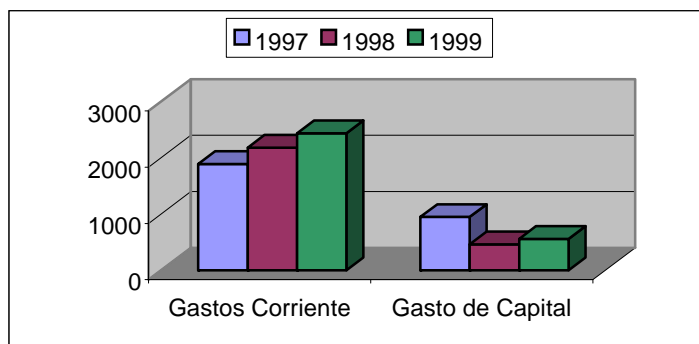
Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias corrientes, etc.

Gastos de capital: incluye la formación y compra de capital en relación con edificios, terrenos, instalaciones, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

La evolución del gasto clasificado económicamente ha venido comportándose a razón de un 80% en gasto corriente y un 20% en gasto de capital. Específicamente en relación con el gasto corriente, en el período 1997 a 1999, el incremento relativo ha significado alrededor de un 19%. El gasto de capital de 1997 a 1998 refleja una disminución relativa del 7% y de 1998 a 1999 se observa un incremento del 27%, lo cual debe analizarse con prudencia en vista de la disminución presentada en el período anterior.

**EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES
SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PROVINCIA DE CARTAGO
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corriente	1885.7	2176.5	2431.4
Gasto de Capital	945.5	460.1	557.5
Total	2831.2	2636.6	2988.9



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, Transferencias corrientes, etc.

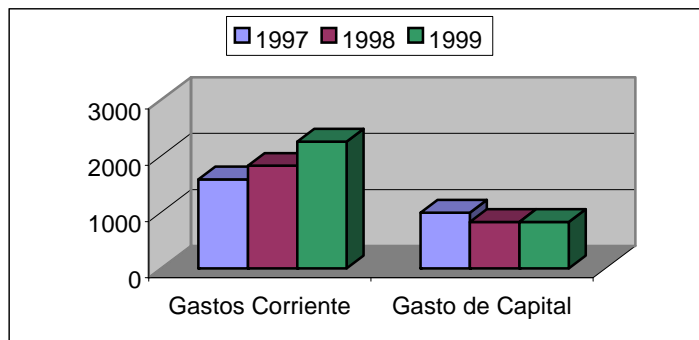
Gastos de capital: incluye la formación y compra de capital en relación con edificios, instalaciones, terrenos, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

En el caso de Cartago, exceptuando el año 1997 que refleja un 66% de gasto corriente y un 34% en gasto de capital, en los otros periodos (1998-1999) la relación prácticamente se mantuvo en razón de un 80% y un 20% respectivamente.

La evolución del gasto corriente de 1997 a 1998 fue del 15% y de 1998 a 1999 fue del 11%, y en lo que respecta al gasto de capital es muy significativo observar una disminución de más del 100% del período 1997 a 1998 y tan solo un incremento del 21% de 1998 a 1999, tomando en cuenta la disminución del año anterior. Si se realiza una relación de la variación del período 1997 respecto al año 1999 se observa que la disminución fue de alrededor del 70%.

**EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES
SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PROVINCIA DE HEREDIA
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corrientes	1528.2	1821.3	2253.4
Gasto de Capital	985.6	822.4	821.3
Total	2513.8	2643.7	3074.7



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, Transferencias corrientes, etc.

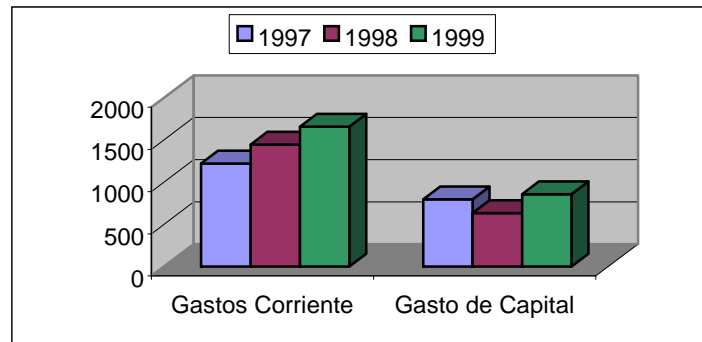
Gastos de capital: incluye la formación y compra de capital en relación con edificios, instalaciones, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

En la provincia de Heredia se observa que en 1997 la relación del gasto corriente y el gasto de capital fue de un 60% y un 40% respectivamente. En ese mismo orden, en 1998, la relación fue de un 68% y un 32%, y en 1999 la evolución fue de un 73% y un 27%. Lo preocupante de este caso es que, con respecto al total, el gasto de capital es cada vez menor.

Por otra parte, el gasto corriente de un período a otro ha evolucionado en promedio a razón de un 21%, mientras que el gasto de capital sufrió una disminución importante de 1997 a 1998 (16%) y de 1998 a 1999 prácticamente se mantuvo igual.

**EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES
SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PROVINCIA DE PUNTARENAS
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corriente	1218.4	1444.3	1655.2
Gasto de Capital	796.0	632.2	857.1
Total	2014.4	2076.5	2512.3



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias corrientes, etc.

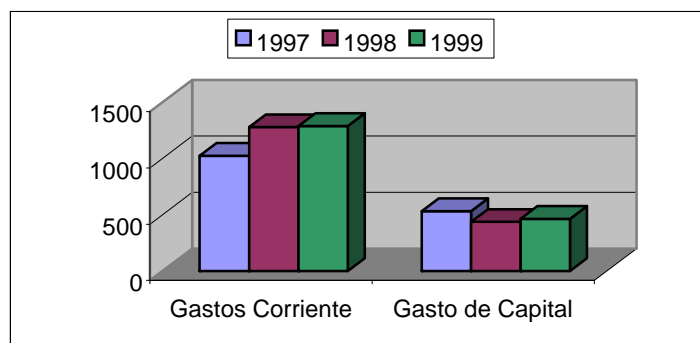
Gastos de capital: incluye la formación y compra de capital en relación con edificios, instalaciones, edificios, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

En la provincia de Puntarenas, en el año 1997. El gasto corriente representó un 60% y el 40% se dedicó a gasto de capital. En el año 1998 la evolución porcentual fue de un 70% y 30% respectivamente, y en 1999 la relación fue de un 65% y un 35%.

La variación específica del gasto corriente fue del 18% del período 1997-1998 y de este último año a 1999 fue del 14%. En cuanto al gasto de capital se observa una disminución del 21% de 1997 a 1998, y un incremento relativo, de 1998 a 1999, del 35% sobre la base de 1998.

**PROVINCIA DE GUANACASTE
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corriente	1023.0	1277.8	1288.6
Gasto de Capital	531.1	435.7	462.8
Total	1554.1	1713.5	1751.4



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias corrientes, etc.

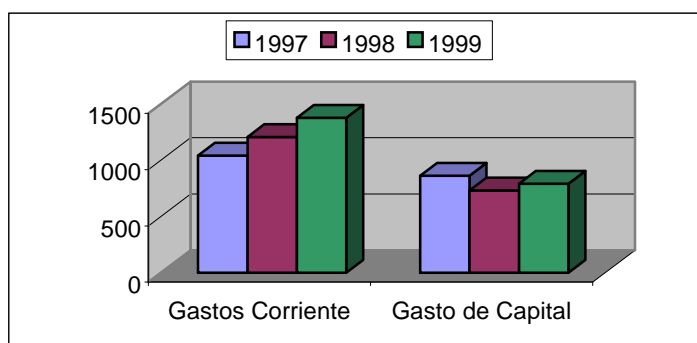
Gastos de capital: incluye la formación y compra de capital en relación con edificios, instalaciones, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

En Guanacaste, en el período 1997, el gasto corriente fue de un 65% y el gasto de capital fue de un 35%. En los períodos subsiguientes (1998-1999) el gasto corriente se incrementó en un 74% y el gasto de capital en un 26%.

En cuanto a la evolución por período del gasto corriente se observa que de 1997 a 1998 hubo un incremento del 24% mientras que de 1998 a 1999 prácticamente no hubo variación. En lo que respecta al gasto de capital se dio una disminución del 18% de 1997 a 1998, y un aumento del 6% en el período 1998-1999 sobre la base del año inmediato anterior que como se indicó reflejó una disminución.

**EGRESOS EJECUTADOS DEL PRESUPUESTO DE LAS MUNICIPALIDADES
SEGÚN CLASIFICACIÓN ECONÓMICA
PROVINCIA DE LIMÓN
EN MILLONES DE COLONES**

	1997	1998	1999
Gastos Corriente	1039.4	1205.6	1375.5
Gasto de Capital	860.5	731.1	789.5
Total	1899.9	1936.7	2165.0



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República

Gastos corrientes: incluye sueldos y salarios, compra de bienes y servicios, transferencias corrientes, etc.

Gastos de capital: incluye la formación y compra de capital en relación con edificios, terrenos, instalaciones, obras, inversión financiera, transferencias de capital.

En la provincia de Limón, en el año 1997, se observó un mayor equilibrio ya que el 54% correspondió a gasto corriente y el restante 46% se dedicó a gasto de capital.

En 1998 y 1999 la relación fue casi la misma a razón de un 62% y 38% respectivamente.

En el período de 1997 a 1999 el gasto corriente evolucionó prácticamente en un 15% de un período a otro, mientras el gasto de capital sufrió una disminución porcentual del 17% de 1997 a 1998 y posteriormente, en el año 1999, se incrementó en un 7% respecto a cifras del año inmediato anterior.

La Defensoría considera que estas cifras son alarmantes por lo poco que se destina a gastos de inversión, lo cual debe servir de alerta a las corporaciones municipales para revisar el origen y aplicación de fondos y, de esta forma, idear la generación y distribución de mayores recursos a través de una gestión más eficiente y efectiva de los tributos que administra.

Ante lo expuesto, la Defensoría reitera la importancia de que cada cantón cuente con Plan Regulador, el cual, una vez aprobado, debe actualizarse periódicamente de conformidad con el desarrollo del país, por lo que es recomendable que exista una comisión de revisión de los planes reguladores, en la cual se represente a los diferentes sectores de la sociedad y se realice una coordinación interinstitucional para que no existan divergencias ni malos entendidos.

Es indispensable señalar la necesaria participación de las comunidades en la elaboración de los Planes Reguladores; sin embargo, es importante destacar que en los municipios que cuentan con dicho instrumento la participación ha sido escasa, lo cual puede deberse a las pocas regulaciones existentes para la participación comunal, ya que la única vía legalmente reconocida para esa participación es el cabildo abierto el cual se utiliza en raras ocasiones, por lo que habrá de dársele más difusión a efecto de que se fortalezca la participación de la sociedad civil.

Según información suministrada por el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica, a la hora de elaborar un Plan Regulador debe procurarse un balance de los siguientes factores:

- Intereses colectivos e individuales,
- Lo local, lo regional y lo nacional,
- Las necesidades del presente y del futuro,
- Los asentamientos humanos y los sistemas naturales,
- Los intereses y necesidades de diferentes sectores y clases sociales,
- La disponibilidad de suelo para residencias y para actividades productivas,
- Permitir un desarrollo razonable y evitar que tenga demasiados impactos negativos.

Además, la Ley de Planificación Urbana también regula este aspecto. En el artículo 16 se establece que debe contemplar lo siguiente:

- 1- Política de desarrollo local
- 2- El estudio de la población con proyecciones hacia el futuro su distribución y normas recomendables en cuanto a densidad se refiere
- 3- El uso de la tierra
- 4- El estudio y la determinación o localización de las vías de comunicación

públicas principales, así como de las rutas y terminales de transportes.

- 5- Indicación de los servicios comunales
- 6- Indicación de los servicios públicos
- 7- Todo lo relativo a la vivienda y a la renovación urbana. Respecto a los objetivos, podemos citar lo que establece el artículo 20, que en resumen dispone:
 - a) Proteger la propiedad contra proximidad de usos prediales molestos o peligrosos
 - b) Lograr una relación armónica de los diversos usos de la tierra
 - c) Procurar un conveniente acceso de las propiedades a las vías públicas
 - d) Procurar una división adecuada de los terrenos
 - e) Procurar brindar a las comunidades facilidades comunales y servicios públicos satisfactorios
 - f) Prever el deterioro de la ciudad y rehabilitar o restaurar aquellas áreas que lo ameriten
 - g) Procurar la seguridad, la salubridad, el ornato, y comodidades de las construcciones en general.

5. Diferentes instituciones que participan en el proceso de planificación urbana.

A pesar de que la Constitución Política otorgó a las municipalidades la obligación de velar por el desarrollo armónico de los proyectos constructivos que se ejecuten en sus respectivas jurisdicciones, en los últimos años con el fortalecimiento de algunas instituciones autónomas y con los recortes presupuestarios sufridos por las corporaciones municipales, se había venido limitando la actividad de las municipalidades en ese campo, ya que existen varias instituciones estatales que tienen injerencia en dichos desarrollos emitiendo pautas y directrices a seguir en las materias de sus competencias.

Como consecuencia de esto y a su vez por la casi inexistencia de planes reguladores, por la falta de personal técnico calificado y de soporte tecnológico, las autoridades municipales en la mayoría de los casos carecen de los criterios técnicos necesarios para el otorgamiento de permisos de construcción y para la más adecuada supervisión de las obras durante el proceso de edificación. La labor municipal, en la mayoría de los casos, se limita al otorgamiento del permiso de construcción o al cobro de una multa en aquellos casos de construcciones que no cuentan con el permiso correspondiente, pero una vigilancia constante y oportuna sobre las obras que se realizan en el cantón realmente no se realiza.

Tenemos así, las siguientes instituciones que tienen relevancia a la hora de establecer políticas en materia de Planificación Urbana:

Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN): Tiene como competencia fundamental establecer las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas y de emitir las directrices para la elaboración del denominado Plan Nacional de Desarrollo Urbano en conjunto con el INVU el cual incluye los lineamientos de desarrollo, distribución demográfica, fomento de la producción y prioridades de desarrollo físico urbano-regional.

Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU): Durante muchos años, el planeamiento urbano había sido dejado enteramente a cargo de las autoridades del INVU debido a la omisión de los gobiernos locales en la configuración de los respectivos planes

reguladores. Corresponde a la Dirección de Urbanismo del INVU revisar, aprobar los Planes Reguladores y sus reglamentos, así como informar o denunciar a las municipalidades la comisión de infracciones al Plan Regulador o a la Ley de Planificación Urbana. Sin embargo, esta institución, en los últimos años se convirtió virtualmente, en una entidad tramitadora de planos de construcción y no de planeamiento y supervisión del crecimiento urbano en el ámbito nacional. Ahora que el nuevo Código Municipal establece esta función en las municipalidades la labor del INVU se encamina nuevamente a la Planificación Urbana pero por grandes áreas y por cuencas.

Ministerio de Salud: Corresponde al Ministerio de Salud en relación con el Departamento de Urbanismo del INVU el otorgamiento de permisos de ubicación y construcción a determinadas actividades en aquellos cantones en los que no exista Plan Regulador, todo dentro de lo establecido en la Ley General de Salud y sus reglamentos.

Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): les corresponde realizar planes de uso de suelo en todo el territorio nacional, de acuerdo con la Ley N° 7779 de Uso, Manejo y Conservación de Suelos. Asimismo, de previo a autorizar cualquier nueva actividad, se deben consultar los mapas de capacidad de uso de suelo en Costa Rica –con una clasificación de uso agropecuario, manejo de bosque natural o regeneración natural, reforestación o cultivos permanentes y protección-, los cuales fueron elaborados por la Fundación Neotrópica que contienen información valiosa sobre el uso de suelo en el país. Deben vigilar la incorporación de la diversa normativa nacional e internacional de protección al ambiente como son la Ley Orgánica del Ambiente No. 7554, la Ley Forestal No, 7575, la Ley de Aguas No. 276, Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), Convención sobre el Comercio Internacional de Especies amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y otras Materias, Declaración de Río, entre otras.

La Ley Orgánica del Ambiente complementa los criterios de ordenamiento señalando que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendentes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Dentro de los fines del ordenamiento territorial se consideran, entre otros, el de ubicar en forma óptima dentro del territorio nacional las actividades productivas, los asentamientos humanos, las zonas de uso público y recreativo, las redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura para lo cual deberá considerarse el efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado (ICAA): Como ente rector en materia de distribución y protección del recurso hídrico, se considera que todo desarrollo urbanístico debe contar con el criterio técnico de AYA, con el fin de

asegurar el disfrute del servicio de agua potable, recolección de aguas negras, y de garantizar el respeto a las áreas de protección tendentes al resguardo del recurso hídrico destinadas al abastecimiento poblacional.

Instituto Costarricense de Turismo (ICT): le corresponde otorgar las concesiones en zona marítimo terrestre y las declaratorias de interés turístico. Elabora los planes reguladores para dichas zonas el cual debe ser aprobado por la municipalidad correspondiente.

Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencia (CNE): Es el ente encargado de la atención y prevención de las situaciones de emergencia que se presenten en el país en virtud de lo establecido en la Ley N° 7914, Ley Nacional de Emergencia. En materia de prevención deberá elaborar un Plan Nacional de Emergencia, los programas de prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y los Planes Reguladores referentes a las declaraciones de estado de emergencia. Los organismos responsables de las tareas de planificación territorial deberán tomar en cuenta las orientaciones y directrices señaladas en el Plan Nacional para la prevención del riesgo y atención de emergencias, además, contemplarán las disposiciones y recomendaciones específicas sobre la materia, en especial lo relativo a planes de desarrollo, planes reguladores municipales y demás disposiciones reglamentarias.

La Ley No. 7914 de reciente sanción, establece nuevamente la necesaria coordinación interinstitucional para el manejo de las actividades en las zonas afectadas por un desastre o calamidad pública en el momento de la emergencia, asimismo, en áreas propensas a inundaciones o situaciones de emergencia. Esta ley establece en los artículos 28 y 29, la necesidad de que la CNE elabore un plan nacional para la zona afectada, el cual será de inclusión obligatoria en los planes de desarrollo y reguladores municipales.

Asimismo, la Comisión deberá elaborar un documento oficial de acatamiento obligatorio y vinculante que indique los lugares y las razones por las cuales no puede autorizarse ningún proyecto de construcción, edificación, ampliación ni modificación de proyectos de asentamientos humanos, ya sea en forma parcial o total, en zonas de riesgo inminente de emergencia establecidas con anterioridad.

Este documento debe remitirse a cada municipalidad con la indicación de las zonas geográficas de riesgo ubicadas dentro de su jurisdicción, a las entidades encargadas de autorizar construcciones y al Colegio de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, que estará obligado a darle publicidad.

Organo de Normalización Técnica (ONT): En el contexto de la descentralización administrativa hacia los municipios y en un intento de dotarlas de mayores ingresos, se promulgó la Ley N° 7509 de 1995, Ley del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, la cual traslada a los municipios la administración del llamado impuesto territorial. A través de esta Ley y su posterior reforma (Ley N° 7729) se crea el Órgano de Normalización Técnica (ONT) con desconcentración mínima y adscrito al Ministerio de Hacienda, atribuyéndosele las características de órgano técnico especializado y asesor obligatorio de las municipalidades cuyas funciones son: establecer las disposiciones generales de valoración para el uso común de las municipalidades;

mantener coordinación estricta con las municipalidades y el Catastro Nacional para desarrollar en forma óptima la valoración.

El ONT ha realizado planos de zonas homogéneas en todos los cantones del país con el objeto de facilitar a las municipalidades el cálculo para el cobro del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles. Dichos mapas de zonas homogéneas permiten a los municipios tener una visión general del cantón y realizar una mejor Planificación Urbana al detallar las áreas de mayor densidad de población, usos del suelo, zonas en las que los terrenos ven disminuido su valor por estar expuestos a desastres naturales (deslizamientos, fallas geológicas e inundaciones). Constituye un instrumento importante para la planificación en manos de las corporaciones municipales; sin embargo, en algunos cantones desde el año 1996 no se actualizan.

Catastro Nacional: El Catastro Nacional se creó mediante Ley N° 6545 reformada por Ley N° 7108 del año 1988. El Catastro consiste en la representación y descripción gráfica, numérica, literal y estadística de todas las tierras comprendidas en el territorio nacional. A pesar de los esfuerzos realizados por el país en los últimos años para modernizar el Catastro Nacional y compatibilizarlo con el Registro Público de la Propiedad Inmueble, el país carece de un catastro que refleje adecuadamente la realidad jurídica de la propiedad inmueble, principalmente en el área rural. Así, se hace necesaria su actualización con el objeto de:

- a) Demarcar áreas bajo regímenes especiales (Reservas biológicas, Reservas Naturales Absolutas), así como las zonas fronterizas y la zona marítimo terrestre.
- b) Demarcar y titular Reservas Indígenas.
- c) Demarcar asentamientos campesinos del IDA.
- d) Aplicar más adecuadamente la Ley del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles.

Estimaciones preliminares indican que la actualización del catastro y su compatibilización con el Registro Público de la Propiedad Inmueble permitiría una ampliación del número de predios en la base de recaudación fiscal de los municipios del orden del 30% o 40 %, lo cual reduciría la necesidad de transferencias del Gobierno Central hacia las municipalidades. En este momento, a través del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal se está tramitando con el Banco Interamericano de Desarrollo un crédito por un monto de \$75 millones de dólares para financiar la actualización de los catastros municipales.

Existen otras instituciones que juegan papeles de importancia en la Planificación Urbana tales como el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Instituto Costarricense de Electricidad en cuanto a la prestación de los servicios de electricidad y telefonía, así como en el desarrollo de proyectos hidroeléctricos sostenibles. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes en cuanto a las carreteras nacionales e intercantonales así como en lo referente a la construcción de puentes.

De lo anterior se desprende que son muchas las instituciones que intervienen en diferentes aspectos del ordenamiento territorial, usos de la tierra y prestación de los servicios y preocupa a esta Defensoría el que no se trabaje armónicamente y en coordinación entre los diferentes entes, lo que genera, en muchos casos, una duplicidad de funciones y un gasto mayor por este mismo quehacer descoordinado.

f. Casos representativos estudiados por la Defensoría que reflejan el problema de la falta de planificación urbana:

- Cantón de Palmares

Del análisis realizado en varias urbanizaciones del cantón de Palmares, se desprende un común denominador cual es el sistemático incumplimiento por parte de la Municipalidad de Palmares de la normativa existente en materia de urbanizaciones, así como la aplicación de un equivocado procedimiento en materia de declaratoria de caminos públicos, al no tomar en cuenta los fines urbanos que los mismos tienen.

Es criterio de la Defensoría, aparte de las acciones concretas a tomar por parte de la Municipalidad de Palmares en lo que respecta al tema de las urbanizaciones, que urge realizar la revisión general de los procedimientos seguidos en materia de apertura de caminos y autorización de lotificaciones, que en la mayoría de los casos constituyen formas veladas de urbanizar terrenos sin cumplir con la infraestructura mínima que determina la ley.

De igual forma, de las reiteradas denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes así como de los informes emitidos en cada una de ellas, se desprende que la Defensoría ha instado en varias oportunidades a la Municipalidad de Palmares a cumplir con la normativa urbanística vigente, poniendo en evidencia la importancia de desarrollar una adecuada planificación territorial del cantón, de ser posible a través de un Plan Regulador, todo en aras de mejorar la calidad de vida de sus habitantes, así como en procura de preservar el medio ambiente.⁵²

- Cantón de Desamparados

En el cantón de Desamparados se han venido presentado en los últimos años numerosos problemas producidos por inundaciones y deslizamientos que han provocado cuantiosas pérdidas materiales, tanto en el patrimonio de los habitantes como en los bienes de dominio público. Esta situación es representativa de una serie de deficiencias que se presentan en cuanto al crecimiento urbano local y que también se produce en el ámbito nacional.

Un factor que influye en la incidencia de la problemática planteada en el mencionado cantón y en distintos puntos del país, es el manejo que durante varios años se dio a los proyectos de dotación de vivienda de interés social. Con el fin de facilitar estos procesos de urbanización, se procuró eliminar muchos de los requisitos establecidos en la legislación urbanística y que procuraban el ejercicio de un control previo sobre todo proceso de urbanización. Asimismo, se les eximía del control a las autoridades municipales y otras entidades y de la obligación de contar con ciertas condiciones mínimas de infraestructura tales como calles debidamente asfaltadas, cordón de caño, colectores de aguas servidas y pluviales, así como de la satisfacción de los servicios básicos, todo lo cual garantiza la seguridad y salud de los futuros habitantes.

Tales deficiencias afloraron con la situación de emergencia que se presentó en el año 1999. Dicha situación debe preocupar a las autoridades no sólo por los daños que ha ocasionado o podría ocasionar a los vecinos, sino también por el descontrol y la improvisación que caracteriza al crecimiento urbano del país en los últimos años. Dada la magnitud del problema, es un hecho que su solución no depende de una

⁵² Expedientes 2472-24-97 problemas varios de planificación urbana en Palmares y 2704-24-97 en Calle Vargas de Palmares

sola entidad u órgano del Estado. En varias oportunidades la Defensoría ha concluido que con base en la experiencia del país y de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico, se requiere la participación coordinada de diferentes instancias involucradas, donde cada una actúe dentro de su ámbito de competencia.⁵³

- Comunidad de Cachí

En dicha localidad se ha permitido y fomentado la construcción de proyectos urbanísticos en lugares de riesgo tales como áreas de relleno, zonas inundables por ríos, quebradas y áreas de inestabilidad geológica o fuertes pendientes, los cuales afectan la inversión social que se da en este tipo de programas.

Estudios de la Comisión de Emergencia han determinado zonas de alta vulnerabilidad por inundaciones, avalanchas y desbordamientos. Los antecedentes registrados desde el año 1949 así lo señalan; sin embargo, se han instalado en áreas inundables urbanizaciones como los Robles y la Nueva Primavera⁵⁴.

- Ciudad Cortés

El problema en esta zona se debe a que las áreas donde se ubican los poblados de Palmar Norte, Sur y Ciudad Cortés son terrenos que, a través de los años, se han visto afectados por el desbordamiento del río Grande de Térraba y el río Balsar, a raíz de los frecuentes huracanes de la zona, como el Hazel en 1954, el Kattie en 1955, el Irene en 1971, el Juana en 1988 y el César en 1996. Asimismo, la Comisión Nacional de Emergencia ha elaborado varios estudios sobre la situación que se presenta en Ciudad Cortés y mediante el "Plan Parcial de Zonificación de Usos del Suelo en Zonas de Alto, Mediano y Bajo Riesgo por Inundación en el Distrito 1° Cortés, Cantón de Osa, Provincia de Puntarenas (Huracán César, julio 1996)", se dispone el congelamiento y reubicación paulatina de la ciudad a zonas más altas, hacia el sector de Ojo de Agua y Coronado.

Es necesario indicar que existe un Comité Técnico del Plan de Reubicación de Ciudad Cortés, conformado por el IFAM, la Primera Vicepresidencia de la República, el INVU, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Educación, la Municipalidad de Osa, el MOPT, la CNE, la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Salud, el ICAA, el IDA y el IMAS, el cual desde marzo de 1999, ha venido discutiendo los principales problemas que enfrenta la reubicación de Ciudad Cortés.

Cabe señalar que para la protección de este pueblo, se han construido diques de protección en los ríos Térraba y el Balsar, se han realizado dragados en estos ríos y otros caños y también se han reforzado estructuras, pero lo anterior no garantiza la seguridad de la población y el resguardo de la actividad económica, debido a las frecuentes lluvias y el daño que los ríos causan a las estructuras.⁵⁵

⁵³ Son varias los expedientes que se tramitan por problemas urbanísticos en el cantón de Desamparados, entre ellos podemos citar los expedientes: 5573-24-98 en calle La Ladrillera, 1011-24-96 en urbanización La Loma, 2461-24-97 en B° La Fortuna, 8445-24-99 en San Juan de Dios, 7225-24-99 en Calle Valverde de Higuito.

⁵⁴ Expediente 7578-23-99 caso general sobre los problemas urbanísticos en Cachí

⁵⁵ Expediente 5524-23-98 caso general sobre problemática de Ciudad Cortés

Debido al peligro de desbordamiento de los ríos Grande de Térraba y Balsar, la recomendación emitida por la Defensoría procura que se dé la reubicación de la ciudad a una zona más alta y, por lo tanto, más segura, aunque la mayoría de esta población no parece comprender la gravedad de la situación y continúan viviendo en zonas de alto y mediano riesgo. Ante esta situación, la Defensoría considera que la negativa de los pobladores de trasladarse a sitios más seguros debe ser combatida de una manera más enérgica por la CNE y por las otras instituciones que tengan los criterios técnicos que determinen la necesidad de dicho traslado, ya que de lo contrario continuarían perpetuándose este tipo de situaciones indefinidamente.

g. Alcances de la autonomía municipal en relación con la Planificación Urbana

Tal y como ha sostenido la jurisprudencia de la Sala Constitucional, desde el punto de vista político las municipalidades son gobiernos representativos con competencia sobre un determinado territorio (cantón), con personalidad jurídica propia y potestades públicas frente a sus munícipes (habitantes del cantón); que operan de manera descentralizada frente al Gobierno de la República, y gozan de autonomía constitucionalmente garantizada y reforzada.⁵⁶

En materia política, los gobiernos locales, determinan sus propias metas y los medios normativos y administrativos para el cumplimiento de todos aquellos servicios públicos necesarios para la satisfacción del bien común en su cantón.

El artículo 170 de nuestra Constitución Política y el artículo 4 del Código Municipal vigente disponen expresamente que la gestión municipal es y debe ser autónoma, definiendo ésta como la libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales, previamente definidas por el respectivo Concejo, capacidad que, a su vez, es política.

Queda claro entonces que en lo referente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario por existir un motivo fundado para dictar esa regulación. Esto implica que el municipio no actúa en forma coordinada con la política del Estado y que sólo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva de que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen.

Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir una correlación de la suma de los gobiernos municipales en su conjunto e individualmente, respecto de las relaciones y funcionamiento coordinado con la totalidad del Estado, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas.

Resulta claro entonces que la autonomía no es sinónimo de soberanía, con lo cual aún este poder tiene sus límites, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo y en ningún caso el principio de autonomía

⁵⁶ Voto 5445-00 de la Sala Constitucional

puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido.

A pesar de lo expuesto, la autonomía municipal tiene sus limitaciones que no se encuentran taxativamente establecidas en una ley sino que se encuentran dispersas en el ordenamiento. Así, encontramos que si bien la municipalidad es un ente corporativo, manifestación de una descentralización territorial, tiene una esfera de acción fijada por el propio ordenamiento estatal. Por el principio de unidad del Estado, lo local es también estatal, de forma que no puede crearse un antagonismo entre los intereses y servicios locales con los nacionales, puesto que ambos están llamados a coexistir.

De esta forma al estar las municipalidades integradas al Estado su accionar puede ser encauzado en los lineamientos generales del país en un gran Plan Nacional de Desarrollo que abarque aspectos económicos, productivos y de organización sin que esto vulnere el principio de autonomía.

Los controles y la fiscalización ejercidos por la Contraloría General de la República en materia presupuestaria y de contratación administrativa constituye otro caso de limitación de la autonomía municipal.

En materia de Planificación Urbana también encontramos límites a la autonomía al tener que sujetarse las corporaciones municipales a los lineamientos y directrices que en la materia hayan dictado el Ministerio de Planificación y Política Económica y la Dirección de Urbanismo del INVU, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley de Planificación Urbana y de Construcciones.

Asimismo, el artículo 10, incisos 1) y 2) de la Ley de Planificación Urbana, N°4240 y sus reformas, supeditan las decisiones locales en materia de planificación urbana a la aprobación de la Dirección de Urbanismo; y los artículos 16, 17.2. y 18, en cuanto obliga a que los planes reguladores deben sujetarse a los objetivos de los órganos centrales.

Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.

Por otra parte, debemos recordar que hay calles que son municipales, de conformidad con la clasificación de la red vial nacional que hace la Ley General de Caminos Públicos, N° 5060, en su artículo 1°.

Asimismo, debemos señalar como otra limitación a la autonomía municipal, la regulación establecida en el artículo 1° de la Ley de Tránsito por Vías Públicas Terrestres que determina que la circulación de los vehículos, personas y semovientes en las vías, la regulación de las gasolineras y estacionamientos públicos, la definición de la seguridad vial, su financiamiento, pago de impuestos, multas y derechos de tránsito y lo referente a la propiedad de los vehículos automotores son tareas específicas asignadas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en virtud de que por su naturaleza son temas nacionales, no locales (municipales), y que corresponde al Poder Ejecutivo llevar a cabo su regulación, así como otorgar las concesiones de transporte público remunerado de personas, definir la ubicación de las paradas de autobuses, y la señalización de las vías públicas. Esto último debe hacerse respetando lo establecido en los Planes Reguladores donde los haya, o en coordinación con las municipalidades en las jurisdicciones en las que no existan planes reguladores para resolver lo que mejor convenga.

Queda en evidencia que no se trata de restarle competencias ni atribuciones a las municipalidades, sino más bien de la debida coordinación que debe existir con las dependencias públicas, a fin de que los intereses y servicios locales no se contrapongan con los nacionales.

h. Conclusiones

- En materia de Planificación Urbana existe gran cantidad de normativa que pareciera ser suficiente para ejercer un adecuado control; sin embargo, la misma se encuentra dispersa en diferentes cuerpos normativos asignándole competencias a diferentes entes, lo que ha generado una atomización de funciones, competencias y, en general, una confusión sobre los derechos y deberes de las diferentes instituciones llamadas a velar por su aplicación.
- Aunado a lo anterior, se evidencia una gran falta de coordinación entre las diferentes instituciones llamadas a realizar labores de planificación urbana, lo cual ha contribuido a que se produzca duplicidad de esfuerzos y una dispersión de los costos a la hora de elaborar planos, mapas, etc. que pretenden la ordenación del desarrollo urbano (caso de los mapas de zonas homogéneas del ONT, mapas de zonas de riesgo de la Fundación Neotrópica, levantamiento catastral por parte del Catastro Nacional, entre otros).
- Los problemas presupuestarios y de tipo técnico y tecnológico no son los únicos que enfrentan las municipalidades para realizar las labores de vigilancia y ordenamiento en materia urbanística. De la experiencia institucional se presume la existencia de prácticas corruptas que incluyen la tardanza en la elaboración de Planes Reguladores, fallas en la vigilancia de las obras que se realizan en sus jurisdicciones y en el otorgamiento de permisos de construcción por parte de funcionarios municipales.
- A lo anteriormente señalado se suma la falta de preparación y un nivel educativo bajo por parte de la gran mayoría de personas que se encuentran al frente de las municipalidades, lo cual se evidencia en el desconocimiento de la legislación nacional y en la falta de decisiones acertadas.
- Para ordenar los problemas en materia urbanística, la Defensoría de los Habitantes considera indispensable que todas las municipalidades cuenten con el correspondiente Plan Regulador y que pongan en práctica los lineamientos estipulados en él. No es aceptable para la Defensoría el argumento de la falta de contenido económico para sufragar su costo, dado que, como ya se señalara, si las corporaciones municipales redujeran los gastos corrientes y realizaran una mejor gestión en el cobro de sus tributos, tendrían la capacidad de crear un fondo especial que a corto plazo les permitiera contar con el presupuesto necesario para sufragar su costo.
- Es importante también destacar la necesidad de que la sociedad civil participe en la elaboración de los Planes Reguladores y que ésta no se agote en la simple elaboración del documento, sino que se requiere que se ejerza una labor de

vigilancia respecto del actuar municipal para lo cual se necesita una mayor difusión de los deberes y derechos que corresponden a cada uno.

- Por último la Defensoría considera necesaria la realización de modificaciones a la Ley de Planificación Urbana a efecto de establecer sanciones para los municipios que no cuenten con el debido Plan Regulador así como una labor de vigilancia más efectiva de la CNE y de los Colegios Profesionales respecto a las actividades de los profesionales relacionadas con esta materia.

2. Zona Marítimo Terrestre

a. Antecedentes

El análisis de la problemática presentada en materia de ordenamiento territorial requiere examinar como una especificidad lo que acontece a nivel de zonas costeras en nuestro país. Por existir en materia de zona marítimo terrestre un marco legal y fáctico que difiere del aplicable en cuanto a planificación urbana, la Defensoría consideró necesario realizar el presente análisis específicamente de dicha zona, con el cual se pretende que en conjunto con la investigación realizada a nivel de ordenamiento territorial urbano permita contar con un panorama más amplio de cuál es la realidad en materia de planificación territorial para nuestro país.

En punto a zona marítimo terrestre, la Defensoría de los Habitantes denunció tanto en el Informe Anual de Labores del período 97-98, como en el que corresponde al período 98-99, la problemática presentada en el cuidado y administración de dicha zona por parte de los Gobiernos Locales.

En el informe Anual del período 97-98, la Defensoría de los Habitantes recomendó a las municipalidades encargadas de la administración de la zona marítimo terrestre tomar medidas urgentes para definir el Plan Regulador y el Plano Catastrado de las zonas costeras, así como mantener un control permanente sobre las concesiones otorgadas y la autorización de los canones correspondientes.

Como parte del seguimiento brindado a las recomendaciones emitidas en el informe citado, la Defensoría de los Habitantes determinó en el Informe Anual de Labores 98-99, que en materia de zona marítimo terrestre y en punto a los problemas denunciados se podía concluir lo siguiente:

- Pese a haberse insistido en la importancia que tienen los planes reguladores costeros como formas de ordenamiento territorial, los Gobiernos Locales que administran zonas costeras continúan sin elaborar o actualizar, según corresponda, planes reguladores.

- Es necesario que tanto el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal como el Instituto Costarricense de Turismo incluyan planes de capacitación a los Gobiernos Locales en materia de zona marítimo terrestre.
- Los ingresos obtenidos por las Municipalidades por concepto de zona marítimo terrestre son muy bajos en relación con los ingresos totales.
- Se han detectado problemas en materia de acceso a la zona pública en diversas playas del país.

Siendo que ha existido poco avance en materia de planificación territorial a nivel de zonas costeras, la Defensoría consideró necesario ahondar en las causas que han generado una actitud negligente en la administración de la zona marítimo terrestre por parte de los Gobiernos Locales, considerando la necesidad de integrar dicha problemática en el presente informe dentro del capítulo dedicado a los casos que a criterio de la Defensoría requieren una atención prioritaria.

En ese sentido, con el afán de determinar con claridad las razones por las cuales se avanza tan lento en la consecución de soluciones a los problemas denunciados, la Defensoría de los Habitantes realizó durante los meses de enero a abril del año 2.000 giras por toda la zona costera del país, compuestas éstas por reuniones con los Alcaldes de las Municipalidades que administran zona marítimo terrestre, así como por visitas a las diversas zonas costeras con el fin de determinar en los casos en los cuales se presentaban problemas de acceso a la zona pública o bien ocupación de la misma.

Los resultados del trabajo realizado pasan a ser expuestos a continuación.

b. Estado de la situación

i.- Planes reguladores en zonas costeras

Como primer punto conviene indicar que en materia de planes reguladores costeros resulta difícil establecer a ciencia cierta cuántos planes reguladores deberían existir por provincia en las zonas costeras, dada la irregularidad topográfica de nuestras costas, las cuales en muchos casos tienen sus propias divisiones naturales por lo que se requiere más de un plan regulador en un mismo lugar.

Pese a lo anterior, el recorrido realizado por zonas costeras, así como la longitud de las mismas hace concluir que el número de planes reguladores existentes es mínimo en relación con el número real que debería existir. En ese mismo orden de ideas, conviene indicar que en los registros facilitados por el ICT, se establecen los planes reguladores que cuentan con la aprobación del ICT o bien del INVU pero que no han sido implementados por cuanto no han recibido la aprobación municipal correspondiente, lo cual resulta imprescindible para dichos efectos. Las cifras examinadas nos hacen llegar a la conclusión de que existe un número importante de planes reguladores que inician en su fase de aprobaciones

“quedándose en el camino” sin que se logre su efectiva aprobación y ejecución tal y como se examinará más adelante en el presente informe, con gran responsabilidad en el retraso por parte de los Gobiernos Locales.

Debe tomarse en cuenta que de la investigación realizada por la Defensoría se concluyó que en muchos Gobiernos Locales que administran zonas costeras no se cuenta con la información precisa de cuántos planes reguladores se requieren en las zonas que administran, así como del destino que han tenido iniciativas de elaboración llevadas a cabo en años anteriores. Lo anterior pese a que las Municipalidades son las primeras llamadas a visualizar las fortalezas y debilidades de las zonas costeras que administran, procurando la implementación de planes de desarrollo generales para dichas zonas.

Un agravante a dicha situación lo constituye el hecho de que muchos de los planes vigentes están actualmente desactualizados. Ejemplo de ello lo encontramos en el Plan Regulador de Playas del Coco, publicado en la Gaceta del 6 de marzo de 1975, con modificaciones en el año 1981. Asimismo, el Plan Regulador de Playa Brasilito vigente data del año 1989 (publicación en la Gaceta).

De la información suministrada por el ICT⁵⁷, se desprende que el avance en materia de elaboración de planes reguladores por parte de los Gobiernos Locales ha sido poco, siendo que para el año 1999, fueron debidamente aprobados y publicados sólo 9 planes reguladores. Asimismo, en lo que va del año 2.000 se han aprobado 4 planes reguladores.

Ahora bien, consultados los Alcaldes de los Gobiernos Locales que administran zonas costeras se indica como el principal problema para desarrollar planes reguladores el alto costo de los mismos, por lo que en principio la iniciativa en la elaboración se está dejando en manos privadas.

Al respecto, si bien es cierto la elaboración e implementación de un plan regulador significa un costo significativo para los Gobiernos Locales, lo es también que la necesidad de elaboración de dichos planes se viene denunciando desde hace mucho tiempo, siendo que la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, desde su entrada en vigencia en el año 1977, establece el Plan Regulador como el instrumento idóneo de ordenamiento territorial de las zonas costeras, lo cual hace suponer que desde el año 1977 las Corporaciones Municipales deben estar trabajando en la implementación de dichos planes. Pese a lo anterior, la experiencia nos indica que no ha sido así, pocos son los planes reguladores aprobados y poco el interés mostrado por parte de los Gobiernos Locales en lograr todo un desarrollo planificado de las zonas costeras que permita la elaboración de dichos planes de una forma escalonada en caso de que por razones presupuestarias no se pueda realizar de una sola vez el plan requerido.

⁵⁷ Oficio DCO-012-2000, del 12 de enero del 2000, suscrito por la Licda. Marlene Marengo, Vargas, Jefa del Departamento de Concesiones del ICT. Se adjuntó con dicha nota la copia de los listados de los planes reguladores y declaratorias de aptitud turística y no turística de sectores costeros, así como los Planes Reguladores que se encuentran en trámite de aprobación en la Comisión Interna de la Zona Marítimo Terrestre. Dicha información se actualizó al 23 de mayo del 2.000.

Ahora bien, preocupa a la Defensoría que la ineficiencia administrativa demostrada por las Municipalidades en la elaboración de planes reguladores lleve ahora a muchos Gobiernos Locales a dejar en manos de privados la elaboración de dichos planes, lo cual es a criterio de la Defensoría a todas luces inconveniente y debe evitarse. Si bien es cierto, todo plan regulador debe cumplir con el mismo trámite de elaboración y aprobación independientemente de quien financie su elaboración, es claro que la elaboración por parte de un privado de un plan regulador tiene un interés particular que puede entrar en conflicto con los intereses cantonales, así como ser un mecanismo que facilite actos de corrupción en la tramitación e implementación del plan elaborado.

En ese orden de ideas, la Procuraduría General de la República como ente llamado a ejercer el control jurídico para el debido cumplimiento de las disposiciones de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre estableció en punto a los planes reguladores:

*“Para poder elaborar adecuadamente un plan regulador han de ser tomadas en cuenta ciertas variables, análisis científico-social (estudio de composición y distribución de poblaciones cercanas, estructuras de empleo, etc), análisis económico (subdividido en los diferentes sectores (agropecuario, industrial, etc) con definición de los potenciales existentes, análisis de la estructura urbana, estudio de infraestructura, cuantificación y calificación de servicios presentes, etc), análisis sociopolítico (relaciones de poder, identificación de grupos organizados, etc), análisis físico-natural (caracterización geológica, geomorfológica, de suelos, hidrológica, de clima, de calidad del aire, de flora, de fauna, de ecosistemas, de paisaje, del área marina, etc), análisis cultural (formas y contenidos de las manifestaciones culturales, investigación sobre el patrimonio histórico arquitectónico y arqueológico, etc). Estos índices son fundamentales a fin de determinar la incidencia de los diferentes proyectos de uso sugeridos, por lo que habrán de considerarse cómo las fases de construcción de obras y operación los afectan. En este sentido, no deberán faltar la enumeración de todas aquellas acciones tendientes a mitigar los impactos de proyectos sobre el ambiente local y recuperación de áreas afectadas, y programas de monitoreo a fin de vigilar la exacta observancia de las disposiciones del plan regulador”.*⁵⁸

Dada la importancia del plan regulador como instrumento legal y técnico para el desarrollo económico, social y ambiental equilibrado de las zonas costeras, es criterio de la Defensoría que los Gobiernos Municipales deben ser los primeros y principales interesados en la elaboración e implementación de los planes reguladores.

Tal y como lo ha establecido la Procuraduría General de la República en el dictamen citado, *“un plan regulador contentivo de todos los puntos anteriores y en que se hayan valorado todas las variables existentes es un instrumento propicio para llevar a cabo un proceso ordenado de crecimiento para una zona costera específica. Se lograría un equilibrio del auge económico, sobre todo proveniente del sector turismo, y el conjunto de recursos naturales. Asimismo, se*

⁵⁸ Procuraduría General de la República, Dictamen C-100-95 del 10 de mayo de 1995.

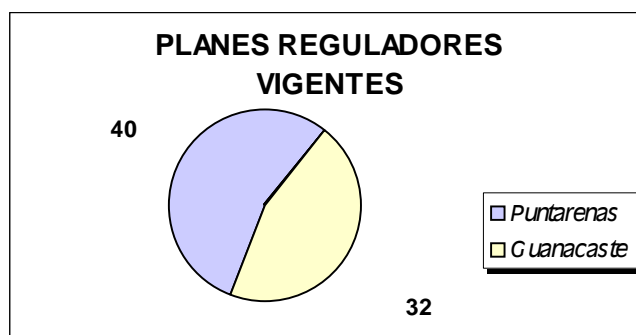
conciliarían en una misma propuesta viable la inversión extranjera y nacional con las expectativas e intereses socioeconómicos de los pobladores locales”.

En el caso de las zonas costeras, la elaboración de planes reguladores costeros cumple dos funciones importantes a saber: la primera y de mayor relevancia la constituye el ordenamiento territorial que se realiza por medio de dicho plan, procurando el adecuado uso del suelo y la menor afectación ambiental. La planificación parte en este caso de un estudio profundo de la realidad con una finalidad última cual es el ordenamiento en el uso de suelo.

Por otra parte, la Ley de la Zona Marítimo Terrestre establece en el artículo 38 como requisito para el otorgamiento de una concesión la existencia de un plan regulador costero. Lo anterior, ha hecho que los Gobiernos Locales en algunos casos visualicen la existencia del plan regulador como un requisito más a cumplir para el otorgamiento de una concesión, cumpliendo una función más a nivel de recaudación por pago de canones que de ordenamiento territorial.

Pese a lo anterior, ni como forma de ordenamiento territorial, ni como medio para mejorar la recaudación, los Gobiernos Locales le han otorgado la importancia a los Planes Reguladores, tal y como a continuación se detalla:

De conformidad con la información remitida por el ICT, puede indicarse que actualmente los Planes Reguladores vigentes, -sea debidamente aprobados por todas las instituciones involucradas-, en las tres provincias de Costa Rica que manejan zonas costeras se distribuye de la siguiente forma:



Se establece así que la Provincia de Limón no cuenta con un solo plan regulador debidamente aprobado y vigente. Por su parte, la Provincia de Puntarenas cuenta con 40 planes reguladores vigentes y Guanacaste con 32.

A continuación se desarrolla e ilustra lo que ha sido el desarrollo a nivel cantonal de planes reguladores costeros:

▪ **Provincia de Puntarenas:**

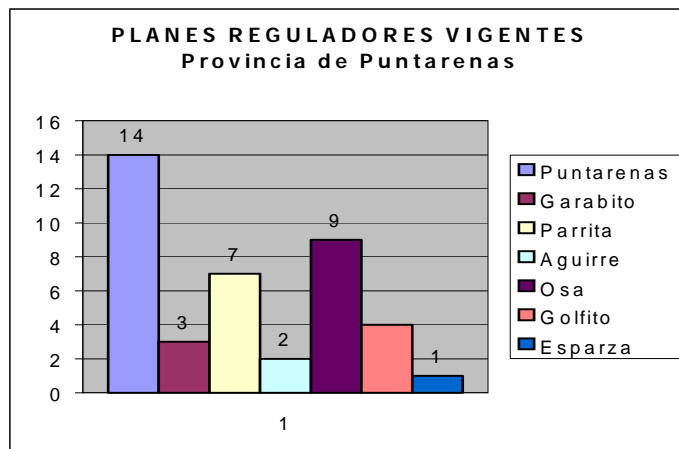
Durante el año 1.999, la Provincia de Puntarenas implementó 5 nuevos planes reguladores a saber: dos en el cantón central de Puntarenas, dos en el cantón de Osa y uno en el cantón de Golfito. En lo que va del año 2.000 el cantón central de Puntarenas cuenta con 3 nuevos planes reguladores vigentes. Si bien es

cierto, las cifras anteriores demuestran una preocupación por desarrollar e implementar planes reguladores, debe tenerse en cuenta que en cifras generales el ICT tiene aprobados 83 planes reguladores para la Provincia de Puntarenas, asimismo el INVU ha aprobado 70 de dichos planes; no obstante, sólo 40 planes han llegado a su fase final de aprobación y publicación, dado que los otros 43 planes adolecen en su mayoría de la aprobación municipal.

Ejemplo de la falta de continuidad por parte de los Gobiernos Locales en la aprobación de los planes elaborados se encuentra el cantón central de Puntarenas, donde el ICT ha aprobado 20 planes reguladores, el INVU por su parte 16, no obstante solo 14 de esos planes fueron efectivamente llevados hasta su publicación y vigencia, siendo que hay al menos 6 planes reguladores a los cuales no se les ha dado continuidad en el procedimiento de aprobación.

Los 14 planes reguladores referidos como vigentes para el cantón central de Puntarenas incluyen las playas del sector de Cóbano Al respecto, es de conocimiento de la Defensoría que actualmente el Concejo de Distrito de Cóbano y la Municipalidad de Puntarenas mantienen una disputa sobre la administración de la zona marítimo terrestre en la Península de Nicoya. Si bien es cierto, se ha determinado por parte de la Procuraduría General de la República que legalmente le corresponde a la Municipalidad de Puntarenas la administración de dicha zona, la Defensoría tiene conocimiento que el Concejo de Distrito de Cóbano no ha entregado oficialmente los expedientes referidos a zona marítimo terrestre a la Municipalidad de Puntarenas, lo cual ha llevado a este último municipio a presentar una denuncia penal contra el Concejo de Distrito de Cóbano, actualmente en conocimiento de los Tribunales de Justicia. Dicha situación tiene una repercusión para el habitante que no tiene claridad sobre quién es el administrador de la zona, afectándose también la planificación costera de la zona.

Por su parte, el cantón de Garabito cuenta con 3 planes reguladores vigentes; el cantón de Parrita con 7. Asimismo, el cantón de Aguirre cuenta con 2 planes reguladores, el cantón de Osa con 9 planes, Golfito cuenta por su parte con 4 planes reguladores y el cantón de Esparza cuenta con un plan regulador vigente.



Debe tomarse en cuenta que en el caso de la zona Pacífica Central, la zona ha tenido un desarrollo acelerado de infraestructura turística que como más adelante se demostrará no corresponde a los ingresos que se perciben por concepto de pago de canon por zona marítimo terrestre, siendo que ante la

ausencia de planes reguladores varias municipalidades no cobran concesión -dada la imposibilidad legal de hacerlo-, lo que hace que existan Gobiernos Locales que tienen ingresos muy bajos, con la consecuente imposibilidad de revertir dichos ingresos en obras y elaboración de planes reguladores. Lo anterior, sin dejar de tomar en cuenta la consecuente afectación ambiental producida por un desarrollo desordenado de los litorales y un mal uso de los recursos naturales.

Contrario a lo anterior, el Pacífico Sur muestra un desarrollo aún incipiente en materia de infraestructura turística. La zona costera del Cantón de Osa o bien la de Golfito, no presentan aún grandes obras de infraestructura turística, lo cual debe considerarse a efectos de elaborar prontamente los planes reguladores requeridos a fin de que se procure un desarrollo ecológicamente equilibrado. Considera la Defensoría que se está en tiempo de procurar en dicha zona un desarrollo costero adecuado y ante todo planificado.

Es preocupante determinar que para el cantón de Osa, existen aprobados por el ICT 26 planes reguladores, el INVU por su parte ha aprobado 27 planes, no obstante lo anterior sólo 9 planes se encuentran vigentes por contar con las anteriores aprobaciones más la necesaria por parte de los Gobiernos Locales. En igual sentido, el cantón de Golfito tienen un déficit de al menos 16 planes reguladores debidamente aprobados por el ICT pero que no cuentan con la aprobación municipal o bien la del INVU.

Tal y como se indicó, para el año 1999 se lograron apenas 3 nuevos planes reguladores para el Pacífico Sur: dos en el cantón de Osa y uno en Golfito. La labor es incipiente y requiere de mayores esfuerzos y planificación por parte de los Gobiernos Locales.

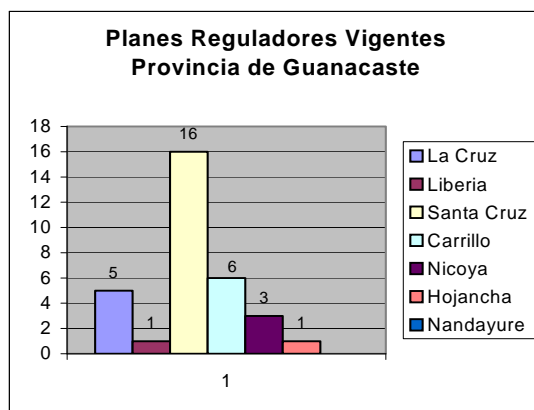
▪ **Provincia de Guanacaste**

El Litoral Pacífico norte ha sido uno de los más explotados en materia de desarrollo de infraestructura turística en las zonas costeras durante los últimos años.

Esta situación se visualiza también en materia de planes reguladores costeros, donde la provincia de Guanacaste presenta un número muy por debajo del que debería existir en dicha materia.

Al respecto, conviene indicar como muestra de lo anterior que para la totalidad de la Provincia de Guanacaste el ICT tiene aprobados 68 planes reguladores, de los cuales 55 cuentan también con la aprobación del INVU; no obstante lo anterior, de esos 68 únicamente 32, sea menos de la mitad, se encuentran a la fecha vigentes.

El siguiente gráfico ejemplifica el número de planes reguladores vigentes por cantón en la Provincia de Guanacaste:



A manera de ejemplo puede indicarse que el cantón de Carrillo cuenta con 10 planes reguladores aprobados por parte del ICT, de ellos 8 tienen también la autorización del INVU y sólo 6 cuentan con la aprobación municipal. En igual sentido, el cantón de Santa Cruz tiene 29 planes reguladores aprobados por el ICT, de esos 27 cuentan también con la aprobación del INVU; no obstante, sólo 16 de esos planes concluyeron el ciclo de aprobaciones requerido y fueron debidamente aprobados. Al respecto, preocupa a la Defensoría que los Gobiernos Locales no hayan tomado las acciones planificadoras requeridas de forma tal de llevar a buen término los planes reguladores iniciados, siendo ello un gasto importante de recursos y esfuerzos.

Conviene destacar que los desarrollos turísticos existentes en la Provincia de Guanacaste, específicamente en la zona costera, hacen suponer que dicho desarrollo va aparejado de la obtención por parte de los Gobiernos Locales de una buena cantidad de ingresos por el cobro del canon respectivo. No obstante, nuevamente nos encontramos con una desproporción importante entre lo percibido y el desarrollo existente en la zona, lo cual a criterio de Alcaldes consultados⁵⁹ obedece a la imposibilidad de cobrar el canon correspondiente al no existir precisamente planes reguladores.

Pese a tener algún grado de conciencia sobre la necesidad de implementar planes reguladores puede indicarse que para el año 1999 únicamente 4 nuevos planes reguladores entraron en vigencia: uno en La Cruz, dos en Santa Cruz y uno en Carrillo. Para el presente año 2.000 se lleva a la fecha aprobado un plan regulador correspondiente al cantón de Santa Cruz. Lo anterior reitera a criterio de la Defensoría la poca importancia con que los Gobiernos Locales han asumido la planificación costera.

Conviene apuntar esfuerzos importantes que está realizando la Municipalidad de Santa Cruz⁶⁰ a efectos de procurar un ordenamiento administrativo y jurídico en la zona marítimo terrestre bajo su administración. Tal y como lo reconoce el Alcalde de dicha Municipalidad si bien es cierto la problemática que enfrentan es

⁵⁹ Reuniones sostenidas: **Mes de enero:** 17: Alcalde de Puntarenas; 19: Alcalde de Garabito y Parrita; 20: Alcalde de Aguirre. **Mes de Febrero:** 7: Alcalde de La Cruz, 8: Alcalde de Liberia, 9: Alcalde de Santa Cruz, 10: Alcalde de Nicoya, oficio del 23 de febrero Alcalde de Carrillo. **Mes de Marzo:** 14: Alcalde de Osa; 16: Alcalde de Golfito. **Mes de abril:** 12: Alcalde de Matina y Alcaldesa de Limón; 13: Alcalde de Tamanca, todos del año 2.000.

⁶⁰ Oficio fechado 18 de mayo del 2.000, suscrito por el Alcalde Municipal y el Asesor Legal en el que se enumeran las actividades relacionadas con el fin de proteger efectivamente la zona marítimo terrestre.

mayor en proporción a la labor realizada, se están haciendo esfuerzos importantes por cumplir a cabalidad con la función legal encomendada.

Ahora bien, la inexistencia de los planes reguladores requeridos en el Pacífico Norte preocupa aún más en tanto se ha dado un incremento en el número de construcciones realizadas en zona marítima sin que las Corporaciones Municipales tengan los medios para hacer frente a una adecuada administración y vigilancia de la zona costera. La inexistencia de un plan regulador trae consigo la imposibilidad de autorizar por parte de las Municipalidades construcciones de forma permanente en la zona restringida, lo cual ha sido a todas luces incumplido por parte de los Gobiernos Locales.

Como una medida que permita solventar en mucho la ausencia de planificación en las zonas costeras de la región de Guanacaste, la Defensoría considera muy positiva la iniciativa tomada por el ICT de elaboración de un "Plan General de Usos de la Tierra en la zona costera de la Unidad de Planeamiento Guanacaste Norte". Dicho plan permitirá al menos realizar un diagnóstico de la situación actual de la zona costera norte de Guanacaste, así como facilitar un ordenamiento para el uso del suelo en dicha zona, labor positiva máxime para los Gobiernos Locales que no cuentan con mayores planes reguladores actualizados en sus costas, así como para la región en general que continúa siendo de gran explotación turística. La Defensoría tiene conocimiento que dicho plan está siendo estudiado por las Municipalidades interesadas, además de que se pretende realizar un plan similar en otras áreas costeras del país.

▪ **Provincia de Limón**

La zona costera Atlántica presenta en su mayoría un desarrollo de infraestructura turística incipiente, lo cual ha servido de justificación para que los Gobiernos Locales no consideren como prioritario la elaboración de planes reguladores. A la fecha, la provincia no cuenta con planes reguladores costeros debidamente aprobados y vigentes (se excluyen los referidos a zonas de reserva como Gandoca-Manzanillo y Tortuguero por no ser de aplicación la ley de la zona marítima terrestre y estar bajo la administración del MINAE).

Al respecto, la Defensoría considera que contrario a lo anterior, debe retomarse el tema como prioritario. Las zonas de Cahuita y Puerto Viejo entre otras, presentan un incremento en la actividad turística que hacen necesario el procurar un ordenamiento territorial que permita el desarrollo turístico de la zona unido a la preservación de los recursos naturales con que cuenta la zona.

Como conclusiones generales en punto a planes reguladores, la Defensoría considera necesario llamar enérgicamente la atención de los Gobiernos Locales en lo que se considera un desinterés y una negligencia administrativa en la administración de las zonas costeras.

La elaboración de planes reguladores debe ser visualizada por parte de los Gobiernos Locales como una obligación encomendada por ley, en el entendido de que el desarrollo costero que las Municipalidades permitan al margen de un plan regulador es un desarrollo sin la mayor planificación que muy probablemente -así

lo ha dictado la experiencia- se revierta en posteriores problemas para el Gobierno Local en la prestación de servicios públicos, cobro de canones, uso del suelo, entre otros.

Por otra parte, se debe tomar en cuenta que la labor municipal no termina con la elaboración del plan regulador, sino que debe continuar con su implementación y actualización en los casos en que se requiera, de forma tal que dicho plan sea un instrumento práctico que pueda ser utilizado en la labor cotidiana municipal.

Ahora bien, siendo que uno de los principales problemas presentados obedece al alto costo de elaboración e implementación de un Plan Regulador y la imposibilidad presupuestaria de los Gobiernos Locales para desarrollarlos, la Defensoría considera oportuno recalcar la necesidad de elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo para la Zona Marítimo Terrestre, que establezca políticas, medios y controles que permitan lograr los objetivos propuestos.

El artículo 17 del Reglamento a la Ley N° 6043 -Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre-, le confiere al ICT la obligación de establecer *un Plan Nacional de Desarrollo Turístico* y dentro del mismo la elaboración de un **Plan General de Uso de la Tierra para la Zona Marítimo Terrestre**. A la fecha dicho plan no ha sido realizado por el ICT, siendo que continúan aprobándose planes reguladores sin que medie un criterio programático general del desarrollo de las zonas costeras. En ese orden de ideas, la Defensoría considera oportunos los Planes Generales de Usos de la Tierra que el ICT está realizando con la colaboración internacional y que se pretende extender a las diferentes zonas costeras del país. Conviene rescatar la participación que deben tener las Municipalidades en la elaboración de estos planes generales, los cuales una vez aprobados permitirán tener un panorama más amplio del tipo de desarrollo permitido en las zonas costeras, haciendo menos difícil la elaboración posterior de planes reguladores por parte de los Gobiernos Locales.

ii.- Recaudación de canon por zona marítimo terrestre

De la información recabada por la Defensoría, así como de la inspección in situ realizada a las diferentes zonas costeras del país se concluye que existe una desproporción entre los ingresos percibidos por las Municipalidades por concepto de pago de canon u ocupación en zona marítimo terrestre y la infraestructura turística existente en gran parte de nuestras costas.

Al respecto, el siguiente cuadro nos da una visión bastante amplia de la relación porcentual entre los presupuestos municipales totales y lo correspondiente a lo que se pretende recibir en materia de zona marítimo terrestre.

MUNICIPALIDADES COSTERAS
Presupuesto Total, Ingresos por Zona Marítimo Terrestre

Año 2.000⁶¹

Municipalidad	Presupuesto Total	Alquiler terrenos milla marítima (canones)	Relación %
La Cruz	110.124.082	6.000.000	5,45
Liberia	256.951.681	6.000.000	2,34
Carrillo	250.828.041	40.000.00	15,95
Santa Cruz	239.856.729	15.000.00	6,25
Nicoya	207.200.000	5.000.000	2,41
Hojancha	48.123.000	5.000.000	10,39
Nandayure	114.232.150	9.000.000	7,88
C.D. Cóbano	ND	ND	ND
Puntarenas	815.555.516	38.700.000	4,75
Esparza	200.225.009	2.500.000	1,25
Garabito	101.812.105	14.000.000	13,75
Parrita	100.226.828	30.000.000	29,93
Aguirre	148.000.823	6.500.000	4,39
Osa	100.165.464	10.284.992	10,27
Golfito	152.423.634	14.500.000	9,51
Talamanca	133.827.987	3.000.000	2,24
Limón	594.340.570	N.D.	N.D
Pococí	538.766.707	4.000.000	0,74

Entre los principales inconvenientes que a criterio de los Alcaldes consultados impiden un incremento en la recaudación por concepto de zona marítimo terrestre se encuentran los siguientes:

- Imposibilidad de cobrar un canon por la inexistencia de un plan regulador

En relación con este primer punto, la Defensoría comprobó de la investigación realizada que existe poca claridad en los Gobiernos Locales sobre cuándo procede el cobro del canon por concepto de concesión en zona marítimo terrestre y cuándo no. Al respecto, se determinó que varios Gobiernos Locales cobran en caso de no existir Plan Regulador un permiso de uso, otros Gobiernos Locales no cobran suma alguna y otros cobran el Impuesto de Bienes Inmuebles. Lo anterior hace evidente el desconocimiento por parte de las Municipalidades de cómo proceder en caso de que no exista Plan Regulador.

La Ley de la Zona Marítimo Terrestre establece la concesión como la figura idónea para el disfrute particular de la zona marítimo terrestre. Asimismo, se establece como uno de los requisitos -el más importante- para el otorgamiento de una concesión la existencia de un plan regulador. En consecuencia, para el cobro de canon se requiere la existencia de un plan regulador. En ese sentido, la Procuraduría General de la República⁶² ha reiterado que el cobro de un canon opera sólo en el caso de que exista una concesión otorgada.

Ahora bien, pese a la inexistencia de planes reguladores, los Gobiernos Locales cobran en muchos casos lo que han denominado "*permisos de uso*"; por

⁶¹ Fuente: Presupuestos Municipales, Departamento Municipal, Dirección General de Presupuestos Público. Contraloría General de la República. Febrero del 2.000.

⁶² Dictámenes C-100-95 y C-157-95 del 10 de mayo de 1995 y 7 de julio del mismo año según corresponda.

construcciones realizadas en zona marítimo sin contar con la concesión debida. En ese entendido, un buen porcentaje de los ingresos percibidos por concepto de zona marítimo terrestre corresponde a lo que cancelan esos *“permisionarios”*.

En punto a la posibilidad jurídica o no de que se otorguen los referidos permisos, la Procuraduría ha establecido que dichos permisos de uso deben provenir de un acto unilateral de la Administración Pública -no cabe sólo con la presentación de la solicitud de concesión- y sólo pueden concederse siempre y cuando reúnan dos características esenciales a saber: a) que no afecten las condiciones naturales de la zona ni entorpezcan el libre aprovechamiento de la zona pública, b) y que su ejecución no limite la futura implementación de un plan regulador. Asimismo, a criterio de la Procuraduría el permiso de uso *“por significar una ventaja diferencial para el permisionario, casi siempre de tipo económico, se admite en doctrina, puede ser objeto de pago a favor de la Administración de algún tipo de tasa o contribución especial”*.⁶³

De la investigación realizada por la Defensoría se concluye que la figura del *permiso de uso* se ha desvirtuado por parte de los Gobiernos Locales, siendo que lo autorizado ha sido en la mayoría de los casos construcciones que no cumplen con ninguno de los dos requisitos arriba señalados. El otorgamiento indiscriminado de permisos de uso ha intensificado en los Gobiernos Locales la decidia de elaborar un adecelaborar un adecuado plan regulador, en tanto, han visto en el cobro que realizan por dichos permisos la recepción de los mismos beneficios en materia de recaudación que si contaran con un plan regulador.

De conformidad con los criterios esgrimidos por la Procuraduría en el dictamen arriba citado y en reuniones sostenidas al respecto⁶⁴, debe concluirse que no procede el cobro de canon por concepto de zona marítimo terrestre en los casos en que no exista un plan regulador vigente. Asimismo, en tanto no exista dicho plan tampoco la zona restringida puede estar siendo objeto de ocupación, salvo las excepciones permitidas por la misma ley. De esta forma, los cobros que se hacen por parte de los Gobiernos Locales de los denominados permisos de uso no tienen sustento jurídico alguno.

Deben los Gobiernos Locales replantearse de manera urgente la realización de dichos cobros, para la cual es prioritario que las Municipalidades determinen con exactitud con cuántos concesionarios y *“permisionarios”* cuentan. Una vez que se cuente con dicha información, deben los Gobiernos Locales detectar los casos en los cuales se está dando una ocupación ilegal de la zona marítimo terrestre y proceder de conformidad con lo establecido por la ley vigente. Asimismo, dichas medidas deben ir acompañadas de la urgente necesidad de elaborar planes de trabajo que permitan ir procurando el desarrollo de planes reguladores en las zonas en que se requiera.

Considera la Defensoría importante que por medio del IFAM, el Organo de Normalización Técnica o bien de la Procuraduría General de la República, los

⁶³ Dictamen C-100-95.

⁶⁴ Reunión con el Procurador Ambiental, Dr. José Joaquín Barahona, el 18 de mayo del 2.000

Gobiernos Locales reciban capacitación adecuada en punto a la diferencia entre concesiones, permisos de uso y otras figuras, así como la forma adecuada de recaudación de canones.

iii. Alto número de impugnaciones de las valoraciones de terrenos realizadas

Partiendo de la existencia de un plan regulador, las Municipalidades tienen la obligación de cobrar el canon respectivo por el uso de la zona marítimo terrestre dada en concesión. Ahora bien, el otorgamiento de la concesión estuvo precedido de una valoración de los terrenos hecha por la Dirección General de Tributación. De igual forma, en el caso de que se requiera la correspondiente actualización de los valores reportados para los terrenos, la Corporación Municipal solicita a la Dirección General de Tributación un avalúo sobre los terrenos en cuestión.

Al respecto, conviene señalar que dichos avalúos cuentan con formas de impugnación previamente establecidas y que alegan las Corporaciones Municipales les impide percibir con mayor rapidez los canones debidamente actualizados. Dicha argumentación considera la Defensoría no es atendible en tanto las estrategias que desarrollen los Gobiernos Locales en materia de valoración de terrenos deben tomar en cuenta los procedimientos legales existentes que buscan la protección del derecho de defensa con que cuenta todo habitante frente a la administración municipal.

iv. Alto grado de morosidad en el pago del canon.

Preocupa a la Defensoría que la morosidad sea siempre una justificante alegada por los Gobiernos Locales ante la imposibilidad de responder de forma eficiente a las funciones encomendadas. Al respecto, dicha problemática debe ir acompañada de un estudio de las formas de recaudación implementadas por las Municipalidades, así como de la implementación de nuevas medidas en dicho campo. En ese orden de ideas, la Defensoría considera muy positiva la capacitación iniciada por parte del Organismo de Normalización Técnica de la Dirección General de la Tributación dirigida a las municipalidades que administran zonas costeras en materia de recaudación por dicho rubro.

v. Mala distribución de los ingresos que se obtienen por pago del canon.

Al respecto, el artículo 59 de la Ley N° 6043 establece que el monto que los Gobiernos Locales obtienen por concepto de concesiones en zona restringida se distribuye de la siguiente forma: 20% a un fondo para pago de mejoras, un 40% para obras de mejoramiento en zonas turísticas y 40% en obras de mejoramiento del cantón.

Es criterio de la Defensoría que debe revisarse dicha distribución de forma tal que se establezca un rubro para la elaboración de planes reguladores. Lo anterior

tomando en cuenta la imperante necesidad del desarrollo de los mismos y los problemas que se presentan a nivel presupuestario para costear dichos planes.

Es imperante la conformación por parte de los Gobiernos Locales de un fondo que permita ir capitalizando ingresos para la elaboración de planes reguladores. Si dicho fondo se puede conseguir a partir de una mejor distribución de los ingresos percibidos por concepto de pago de canones, las Corporaciones Municipales deben entonces procurar dicha redistribución a la mayor brevedad posible.

vi. Valoración desactualizada de terrenos y construcciones.

Para combatir dicha situación, las Corporaciones Municipales han implementado planes de actualización catastral que considerará ubicar con exactitud las construcciones y terrenos existentes, lo cual posteriormente permitirá la actualización en los valores de las mismas. Si bien es cierto, dichos proyectos catastrales abarcarán la zona urbana del cantón, también se ha incluido la zona costera. Para tales efectos, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) ha otorgado a las municipalidades -en nuestro caso las costeras-, préstamos para que levanten los sistemas catastrales de los cantones y mejoren la recaudación.

Nótese que de los datos emitidos por la Contraloría arriba citados como el monto estimado por las Corporaciones Municipales a recibir por alquiler de terrenos en la milla marítima en el año 2.000, es mayor que en los anteriores años dado que se pretende que con actualizaciones de valoración de terrenos que se están realizando se incrementen los ingresos.

Si bien es cierto, el levantamiento catastral se considera importante a efectos de determinar las propiedades y construcciones existentes en la realidad, debe tenerse presente que dicho levantamiento no sustituye de forma alguna la elaboración de planes reguladores. Si bien es cierto, el contar con información más fidedigna de los inmuebles que se ubican en las zonas costeras resulta una base importante, debe tenerse en cuenta que tal y como se indicó al inicio de la presente investigación los planes reguladores tienen una función de ordenamiento territorial irremplazable que toma en cuenta diferentes factores tanto poblacionales como ambientales.

Ahora bien, preocupa a la Defensoría la **desactualización** que se percibe en materia de valoraciones de terrenos en zonas costeras entre lo que se puede denominar el precio de mercado del terreno y lo que se paga por canon ante los Gobiernos Locales, ya que en la mayoría de los casos la base que se utiliza para el cálculo del canon data de la fecha en que se otorgó la concesión, sin que las Corporaciones Municipales procedan periódicamente a su actualización.

A manera de ejemplo se puede indicar que un terreno ubicado en Playa Flamingo con un área de 6 hectáreas, cancela a la Municipalidad de Santa Cruz \$ 50.000,00 anualmente por concepto de canon. Al respecto, según los valores de la Tributación Directa la hectárea en Flamingo tiene un valor de \$50.000,00, o sea de

¢5.000,00 el metro cuadrado. Conforme a dicha información el valor total del inmueble en cuestión sería de ¢300.000.000 (trescientos millones de colones), por lo que aplicando la tarifa del canon del 4% para uso hotelero, turístico, recreativo, la suma a pagar por dicho inmueble sería de ¢12.000.000 (doce millones de colones) anualmente. Conviene aclarar que la valoración de Tributación corresponde al año 1998. Pese a lo anterior la Municipalidad reporta que se cancela por el referido inmueble la suma de ¢50.000,00 anualmente.

Otro ejemplo lo constituye el caso de los proyectos que se desarrollan en el Golfo de Papagayo, específicamente en la zona administrada por la Municipalidad de Liberia. En ese orden de ideas, la Municipalidad de Liberia valoró el canon a pagar por parte de la empresa Ecodesarrollo Papagayo en ¢6.500.000,00. Dicha valoración fue impugnada desde el año 1994, encontrándose el expediente en el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección Segunda, bajo expedientes N° 95439-014, 6555-014. IA la fecha no se ha resuelto sobre cuál es el monto a cancelar por la empresa referida. Nótese que la Municipalidad de Liberia reporta como ingreso por zona marítimo terrestre ¢6.000.000,00, sea únicamente lo que cancela la empresa referida.

Considera la Defensoría urgente realizar las actualizaciones de valores necesarias que permitan que no exista una diferencia tan abismal entre el valor de mercado de los lotes y el precio cobrado por las Municipalidades por concepto de canon.

c.- Limitación de acceso a zona marítimo terrestre

Como bien se denunció en el Informe Anual de Labores 1998-1999, la limitación de acceso a la zona pública por parte de empresas privadas constituye uno de los principales problemas planteados en materia de zona marítimo terrestre.

Al respecto, uno de los casos de conocimiento por parte de la Defensoría lo constituye el cierre del camino que comunica a Playa Mantas y Blanca, en el cantón de Garabito. En ese sentido, conviene indicar que en la Sentencia N°-90-00 del Tribunal de Juicio de Puntarenas se declaró: *"... a Eugenio Gordienko Orlich y a Guillermo Carranza Castro autores responsables del delito de Usurpación de Bienes de Dominio Público cometido en perjuicio del Estado y de Santiago Santiago Chepe. En razón de ello se les impone a cada uno la pena de un año de prisión. La pena impuesta deberá ser descontada en el lugar y forma que determinen las leyes y Reglamentos Penitenciarios, previo abono de la preventiva sufrida en este asunto. Por reunir los requisitos de ley se les concede a ambos el beneficio de Ejecución Condicional de la Pena por un período de Tres años en el entendido de que si durante ese lapso cometen nuevo delito doloso sancionado con pena de prisión cuyo extremo menor supere seis meses, dicho beneficio les podrá ser revocado. Se ordena a los imputados la inmediata apertura del camino al que se refiere este asunto y que conduce hasta Playa Mantas, para lo cual deberán eliminar, destruir o demoler cualquier obstáculo que impida el libre tránsito por esa vía. – Asimismo, se les ordena efectuar de forma inmediata la reparación de las*

dos zanjas que existen en esta vía...” Al respecto cabe aclarar que dicha sentencia se encuentra apelada en la Sala de Casación.

Por otra parte, en relación con la limitación de acceso a la zona pública frente a un Hotel en Puntarenas denunciada también en el Informe de Labores pasado, la Defensoría constató el acatamiento de las recomendaciones emitidas, posibilitando el libre tránsito por la zona pública.

A la fecha, la Defensoría tiene en estudio dos nuevas denuncias por cierre del camino de acceso a zona pública con ocasión de las obras que se efectúan en el Proyecto Papagayo y limitaciones de acceso a zona pública por parte de un Hotel en Tambor de Puntarenas.

La Ley de la Zona Marítimo Terrestre establece en el artículo 23 la obligación por parte de las Municipalidades de garantizar el acceso a la zona pública de la zona marítimo terrestre, para lo cual debe realizar en caso de no existir los caminos requeridos. La anterior disposición debe ser cumplida a cabalidad por los Gobiernos Locales, lo cual ha sido denunciado por la Defensoría en el caso arriba citado entre otras.

d.- Fortalecimiento de la Procuraduría Ambiental

La Ley de la Zona Marítimo Terrestre es clara al establecer que le corresponde a la Procuraduría General de la República ejercer el control jurídico para el debido cumplimiento de dicha ley. En ese sentido, indica el artículo 4° de la normativa citada la Procuraduría *“...hará las gestiones pertinentes respecto a cualquiera acciones que violaren o tendieren a infringir estas disposiciones o leyes conexas, o que pretendan obtener derechos o reconocimiento de éstos contra aquellas normas, o para anular concesiones, permisos, contratos, actos, acuerdos o disposiciones obtenidas en contravención a las mismas...”*.

Considera la Defensoría que la insuficiencia de recurso humano está constituyéndose en un obstáculo para que la Procuraduría General de la República pueda cumplir a plenitud con las funciones encomendadas. Si bien es cierto, el alto nivel técnico jurídico de los dictámenes de Procuraduría en materia ambiental han venido a aclarar a las Municipalidades importantes dudas en materia de aplicación de la Ley de la Zona Marítimo Terrestre, considera la Defensoría, de la investigación realizada así como de la experiencia en la tramitación de casos referidos a zona marítimo terrestre, que se requiere una mayor presencia por parte de la Procuraduría en materia ambiental y propiamente administrativa de las zonas costeras del país, para lo cual a criterio de la Defensoría debe reforzar el recurso humano destinado a temas ambientales y en general de zona marítimo terrestre.

Con base en lo anteriormente expuesto la Defensoría realiza las siguientes consideraciones:

Costa Rica ha apostado a la promoción a nivel internacional del país como destino turístico. Dicha promoción ha traído de forma refleja un incremento

importante de la actividad turística en el país. En el año 1.999, el Gobierno de la República anunciaba la llegada a Costa Rica del turista número un millón, prometiendo el incremento de dicho número para el año 2.000. Por otra parte, la actividad turística se ha convertido en la principal fuente de ingresos para el país, desplazando en mucho a otras actividades tradicionales. Conviene destacar que para el año 1.999, el sector turismo generó ingresos por \$1.019.001.000 millones (mil diecinueve millones de dólares)⁶⁵.

Ahora bien, frente a esta realidad conviene preguntarse si en igual proporción nuestro país está destinando los recursos económicos necesarios para hacerle frente al incremento de la actividad turística, sea mediante la construcción de la infraestructura requerida o bien de la protección ambiental necesaria a efectos de que la explotación de las zonas costeras no se revierta en perjuicio de todos mediante daños ambientales importantes. La respuesta a la anterior pregunta es a criterio de la Defensoría negativa.

La ausencia de un elemento básico tal cual es la elaboración de los planes reguladores costeros nos hace concluir que el desarrollo que se está propiciando en nuestras costas es un "desarrollo desordenado", con muy pocos beneficios para los cantones que administran dichas zonas y muchos para particulares que se dedican a su explotación. Mejor ejemplo de lo anterior lo encontramos en la zona de Guanacaste, la cual nos muestra por un lado una explotación turística de sus costas y por otra, como una ironía un deterioro en la calidad de vida de los pobladores de esa provincia, ocupando el primer lugar en los índices de pobreza nacional.

La Defensoría de los Habitantes considera necesario llamar la atención sobre la problemática generada en las zonas costeras, de forma tal que el Gobierno de la República mediante las instituciones involucradas, así como los Gobiernos Locales como administradores de la zona marítimo terrestre, establezcan planes de desarrollo turístico que vayan aparejados con el desarrollo a nivel de ordenamiento territorial de las costas, así como de protección de los recursos naturales.

e. Conclusiones

La Defensoría de los Habitantes considera necesario que se implementen las siguientes acciones:

- Las Corporaciones Municipales deben establecer como prioridad en sus planes de trabajo la elaboración de los planes reguladores costeros que requieran, para ello se debe realizar un estudio que permita determinar por parte de los Gobiernos Locales cuál es el número de Planes Reguladores Costeros requeridos, así como el costo de los mismos y las posibilidades reales de financiamiento.

⁶⁵ Fuente: Sección de Balanza de Pagos del Departamento Monetario del Banco Central de Costa Rica.

- Del canon que se cobra por concesión en zona marítimo terrestre se considera necesario destinar un porcentaje del mismo a la elaboración de planes reguladores.
- Las Municipalidades deben determinar con claridad el estado de trámite en que se encuentran los planes reguladores costeros propuestos en sus costas, de forma tal que se procure la culminación de dichos procesos hasta la efectiva ejecución de los planes.
- Deben las Municipalidades velar porque se cobre el canon por concesión en zona marítimo terrestre en los casos en los que procede legalmente. En los otros casos, las situaciones nacidas al margen de la ley deben ser puestas a derecho.
- Tanto el IFAM como la ONT y la Procuraduría General de la República deben brindar la capacitación adecuada en materia de zona marítimo terrestre, cobro de canones, mejoramiento de la recaudación, según corresponda.
- Debe procurarse el fortalecimiento de la Procuraduría Ambiental a fin de que pueda cumplir a cabalidad con las funciones encomendadas por ley.
- Las Municipalidades deben ser garantes del libre tránsito de los habitantes a la zona pública de nuestras costas, procurando la habilitación de caminos públicos hacia dichas zonas.
- El Instituto Costarricense de Turismo debe cumplir a cabalidad con la obligación de realizar los Planes Generales del uso de la tierra para la zona marítimo terrestre, de forma tal que las zonas costeras del país cuenten con uno y permita un desarrollo general armonizado de las costas.

D. CONTAMINACIÓN AMBIENTAL Y SALUD PÚBLICA

Entendemos que los costos de atención de los enfermos a nivel hospitalario son mucho más caros que impulsar campañas preventivas y promocionales de salud. Hemos aprendido que los costos ambientales se distribuyen entre toda la sociedad costarricense, mientras que los beneficios de producir ignorando las normas de calidad y las medidas de protección al ambiente, generan una riqueza que disfrutan solamente los infractores de las normas de protección de la salud y el medio ambiente. Parte de nuestros agricultores sufren algún grado de discapacidad y son parte de familias enfermas, como resultado de la aplicación de productos químicos y el deterioro y contaminación de las fuentes de agua locales. Esta situación es inaceptable para una país que hace décadas asumió como suya la bandera del respeto por los derechos humanos.

La impunidad de los infractores y la desidia de los funcionarios llamados a garantizar que esto no ocurra, son las principales amenazas que enfrentamos como sociedad en este campo, aunado al desafío de lograr que los criterios técnicos se incorporen en los procesos de toma de decisión en los distintos niveles institucionales.

Los eventos naturales no podemos evitarlos, pero sí se puede como sociedad organizada, prevenir los riesgos, identificar las zonas más sensibles y crear planes de contingencia. Pero si bien encontramos limitaciones sobre la previsión de los hechos de la naturaleza, no ocurre lo mismo con las actividades económicas que autorizan los gobiernos locales y las oficinas gubernamentales, que

bien pueden prever situaciones de contaminación, exposición y riesgo para los habitantes lo cual no se materializa en estudios técnicos, constituyendo una grave omisión a la obligación del Estado de proteger el ambiente.

Un ejemplo de ello es la ubicación de industrias o de actividades peligrosas en zonas residenciales. Por otra parte, el deterioro de las condiciones ambientales se evidencia al constatar que las emisiones provenientes del parque automotor aumentaron en un 500% en menos de 20 años⁶⁶, alcanzando límites muy superiores a los estándares internacionales, mientras que las autoridades incumplen las normas emitidas y las leyes tendientes a incentivar el consumo de productos menos contaminantes. En prácticamente todas las leyes ambientales se observa una moratoria para su cumplimiento, tácito o expreso por parte de las autoridades públicas.

Es indiscutible que el deterioro de las distintas variables ambientales conlleva a un consecuente deterioro de los indicadores de salud pública, es por ello que el abordaje de este tema debe hacerse desde una perspectiva integral. Esta visión la impulsa la Defensoría de los Habitantes, lo cual justifica la inclusión de esta perspectiva del mismo dentro del grupo de temas prioritarios.

1. Contaminación de suelos y cuerpos de agua

La condición del suelo y del agua se han integrado como “nuevos” indicadores de la calidad de vida de los seres humanos, como respuesta a las consecuencias nocivas que la degradación de estos recursos ha representado para los habitantes, especialmente de las zonas tropicales del planeta, y a la difícil recuperación de estos recursos.

La primera etapa para evaluar el efectivo desarrollo de los pueblos, con referencia en estos y otros indicadores sobre la calidad de vida, requiere de registros simples, confiables, comparables, y actualizados que permitan incidir en la toma de decisiones sobre el desarrollo rural y urbano de los pueblos.

Los indicadores deben permitir también la identificación de situaciones y áreas críticas, por seguridad o por impacto o por riesgo generado para la seguridad ambiental o social.

Para que estos indicadores ambientales tengan validez en la toma de decisiones deben tener una contrapartida económica y otra social. Las decisiones en ninguno de estos campos deben tomarse al margen del impacto que una u otra variable conlleva en las otras.

La contaminación del suelo y de las fuentes superficiales y subterráneas de aguas es un problema recurrente en Costa Rica y en criterio de la Defensoría de los Habitantes los mecanismos dispuestos para combatirla no han resultado efectivos.

En el caso de las **aguas subterráneas**, por ejemplo, su contaminación más importante es el resultado de los nitratos provenientes de la inadecuada disposición de aguas negras y de los fertilizantes nitrogenados provenientes de la agricultura⁶⁷, ya que estas últimas se filtran a través del suelo y muchos acuíferos se encuentran bajo áreas de cultivo intensivo, y en la medida en que los procesos naturales de recuperación del recurso hídrico requieren de décadas para eliminar la contaminación, una vez contaminado un acuífero, su uso se pierde, al menos, para toda una generación.

La contaminación de los cuerpos de **aguas expuestas** por productos químicos, tampoco es muy diferente. La contaminación que se genera por la aplicación de productos químicos en plantaciones conlleva intoxicaciones de importantes recursos pesqueros, e incide en los procesos de especies especialmente sensibles como el camarón.

⁶⁶ Marozzi y Mora. “De las políticas ambientales a la política ecológica” Rev. Economía y Sociedad. Editorial UNA, 2000.

⁶⁷ Reynolds Vargas, Jenny, “Necesidades de Protección y Manejo de las aguas subterráneas en Costa Rica”, Congreso de Desarrollo sostenible, San José, abril de 2000.

El creciente fenómeno de urbanización y la expansión de la frontera agrícola a costa de las zonas forestales y la sobreexplotación de terrenos en laderas y de marcada pendiente, tiene un importante impacto en la generación de sedimentos, erosión e impacto en la calidad del recurso hídrico como ecosistema, y en la biodiversidad, tal fue el caso de la extracción de arena que de manera industrial se dio en el río Tempisque, caso analizado y denunciado por la Defensoría hace varios años, en el cual se acreditó que las extracciones profundas generaron tal cantidad de partículas de sólidos suspendidos en la superficie del río que se enturbiaron las aguas y se interrumpió el proceso de fotosíntesis de las algas, redujeron la habilidad de algunos organismos para proveerse de alimento y se afectó así toda la cadena alimentaria de las especies que se desarrollan en las márgenes y en el interior de dicho río. La sedimentación conlleva a que se bloqueen las agallas de los peces e interrumpe los procesos de los organismos filtradores, transporta pesticidas, bacterias, metales tóxicos y otras sustancias dañinas para las especies marinas.

La sedimentación, como resultado de eventos naturales o por la acción humana, tiene gran impacto en las zonas costeras. Así como también las espumas generadas por procesos químicos y los vertimientos de aguas provenientes de procesos productivos que afectan el intercambio de oxígeno entre las aguas dulces y las marinas dañando los procesos biológicos de estas zonas.

La contaminación física y química del **suelo** es otro de los resultados de la agricultura intensiva, y de la aplicación de paquetes tecnológicos, entre otros, y tiene como consecuencia un deterioro biológico del suelo ya que neutralizan las microflora y microfauna naturales que colaboran en la fijación de gases atmosféricos⁶⁸. No debe olvidarse que el suelo es el sustrato más expuesto a plaguicidas. La alteración del suelo afecta el equilibrio climático, la capacidad de absorción de lluvia induce a la desertificación y compromete la seguridad alimentaria de las poblaciones.

El uso indebido de plaguicidas constituye una de las fuentes difusas de mayor impacto ambiental en el suelo y el agua⁶⁹, muchos de estos compuestos sintéticos tales como los bifenilos policlorados⁷⁰ y pesticidas organoclorados dentro de los que se encuentran el DDT⁷¹ y el DBCP presentan características de bioacumulación⁷², bioamplificación, gran estabilidad y persistencia, todo lo cual hace que estos productos sean de difícil degradación afectando los diferentes niveles de las cadenas tróficas y los cuerpos de agua actual o potencialmente utilizados para consumo humano.

Llama la atención la Defensoría respecto al dato que incorpora el Informe del Estado de la Nación de 1998 al indicar que: *"En cuanto a la importación de ingredientes activos de plaguicidas, aunque no se dispone de datos para 1998, los valores para el período 1992-1997 indican un crecimiento del 61% y, en general, una tendencia ascendente, lo cual coincide con la expansión de algunos productos agrícolas, especialmente de exportación."*

⁶⁸ Introducción a la Problemática Ambiental costarricense, UNED.1993

⁶⁹ "Un diagnóstico realizado en 1997 sobre el uso de plaguicidas en plantaciones de flores y plantas ornamentales en la provincia de Limón, para lo cual se encuestaron 26 empresas, revela la utilización de 63 ingredientes activos incluidos en la lista de extremadamente peligrosos (como terbufos, metamidofos y metil paratión)" Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 1997. La misma fuente de referencia para el año de 1998 consigna que el problema de la contaminación por plaguicidas se mantiene.

⁷⁰ Materiales producidos por la industria moderna, resistentes a los álcalis, ácidos y otros agentes químicos, no se queman ni descomponen bajo condiciones corrientes de incineración. Tienen gran estabilidad, no son biodegradables por lo que su presencia en el ambiente es generalizada y dañina.

⁷¹ Término con el que se conoce el ingrediente activo y con el que se importa.

⁷² Este término refiere al aumento continuo en la concentración de una sustancia química persistente en un tejido u órgano, su magnitud depende de la capacidad de bioconcentración.

a. Plaguicidas

Bajo este enfoque, la Defensoría de los Habitantes ha abordado el tema de los plaguicidas y su impacto en los seres humanos, el ambiente y la economía nacional. Es así como durante 1999, se llevó a cabo una investigación de oficio sobre la situación actual de los trabajadores agrícolas y el impacto en el medio ambiente por exposición y aplicación de plaguicidas.

En febrero del 2000, la Defensoría de los Habitantes emitió y notificó el Informe Final del expediente N° 05678-23-98-IO, en el que se acredita que de acuerdo con información oficial emitida por el Ministerio de Salud⁷³, para 1996, la situación de los trabajadores agrícolas en Costa Rica distaba mucho de responder a condiciones de adecuado control y seguridad.

Las fuentes consultadas al efecto⁷⁴, ponen de manifiesto que el problema del manejo de los plaguicidas está lejos de alcanzar un punto de control efectivo con las políticas que el país ha estado impulsando, al menos en la última década y por ello se torna urgente una evaluación de estas políticas y de su eficiencia. Preocupa a la Defensoría, especialmente, el incremento de las intoxicaciones registradas por el uso y exposición de este tipo de productos, aunque bien podría pensarse que se está en presencia de un mayor registro y no de un crecimiento real de la tasa de intoxicaciones, estos son datos que deben ser verificados en el campo.

Del análisis realizado por la Defensoría, se evidencia que el sistema de acreditación y registro de plaguicidas en Costa Rica resulta insuficiente. Algunas referencias señalan que una gran cantidad de los plaguicidas autorizados han sido prohibidos mucho tiempo después de que se autorizó o permitió su uso y empleo, así por ejemplo no obstante la alta toxicidad de productos tales como el fungicida arseniato de plomo, el DDT y el Endrin⁷⁵, se aplicaron por largo tiempo en Costa Rica sin mayores restricciones pese a que los decretos ejecutivos que prohíben posteriormente su registro, almacenamiento y uso los definen como carcinogénicos, teratogénicos, fetotóxicos, mutagénicos y neurotóxicos. Sin embargo, irónicamente en algunos casos no se prohíbe la importación y llega incluso a autorizarse su almacenamiento, venta y uso hasta agotar las existencias del producto en el mercado⁷⁶, priorizando así la inversión previamente realizada por el productor por encima de los criterios de salud pública que llevaron a su prohibición y violentándose de este modo una escala de valores y derechos constitucionales considerados en convenios internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por Costa Rica. Así ocurrió específicamente con el Endrin, el

⁷³"El control de intoxicaciones por plaguicidas continúa de manera vigorosa en la vertiente Atlántica y el Pacífico Central. Costa Rica forma parte de los países con mayor uso de plaguicidas per cápita en el mundo (4Kg por persona/año)." Situación de Salud en Costa Rica, Informa Anual 1996, Ministerio de Salud.

⁷⁴ El informe del Ministerio de Salud de 1998, indica sobre este tema lo siguiente: "INTOXICACIONES POR PLAGUICIDAS: según estudios realizados en Costa Rica por el Consejo de Salud Ocupacional, la agricultura es una de las principales actividades económicas del país, es la segunda gran ocupación, con un porcentaje del 21%. De este porcentaje, la Región Brunca ocupa el primer lugar con un 46% de su población dedicada a la actividad agrícola, con un uso intensivo de los plaguicidas, seguido de la Región Huetar Norte y Huetar Atlántica. Es importante destacar que en cuanto a la siniestralidad de los accidentes con plaguicidas, el 39% corresponde a la región Huetar Atlántica, seguido por Puntarenas y Cartago"

⁷⁵ Nombre genérico del ingrediente activo.

⁷⁶ Ver D.E. N° 19443-MAG-S del 12 de diciembre de 1989.

cual fue restringido mediante la sanción del Decreto Ejecutivo No 19447-S-MAG, de 6 de febrero de 1990 que literalmente dispone: "que el insecticida Endrin es sospechoso de causar efectos carcinogénicos,teratogénicos y fetotóxico en humanos, (...) Es acumulativo y altamente tóxico para la vida sislvestre", a pesar de lo cual el mismo decreto consigna en el transitorio primero lo siguiente: *"Se permite el almacenamiento, venta y uso de plaguicidas que contengan Endrin como ingrediente activo hasta por un período de 12 meses a partir de la publicación, a fin de agotar las existencias del producto en el mercado."*

En el caso de plaguicidas que contienen clordano y heptacloro, el Decreto Ejecutivo N° 20184-S-MAG, que rige desde el 15 de octubre de 1990, prohibió el registro, uso, tránsito, fabricación, almacenamiento, importación y aplicación, pero admite el registro de materia prima para uso industrial como preservante de madera.

En cuanto a las sales inorgánicas del arsénico, el Decreto N° 19443-MAG-S vigente desde diciembre de 1989, dispone que el arseniato de plomo presenta una alta toxicidad aguda para el ser humano, por considerarse carcinogénico, teratogénico, fetotóxico, mutagénico y neurotóxico, y lo relaciona con cáncer de pulmón y cáncer de piel, mientras que las sales inorgánicas del arsénico presentan efectos crónicos de oncogenicidad, tertogenicidad y mutagenicidad por lo que prohíbe el registro, importación, formulación, tránsito, almacenamiento, venta y uso del fungicida arseniato de plomo, pero en el transitorio primero permite el almacenamiento, venta y uso de dicho fungicida hasta el 31 de mayo de 1991, con el fin de agotar existencias en el mercado.

Posteriormente, mediante el Decreto N° 2774-MAG-S del 13 de abril de 1999, se prohíbe el registro, formulación, fabricación, exportación, importación, tránsito, deposito, almacenamiento, venta y uso agrícola de los productos compuestos por arsénico **en combinación** con otros metales como plomo, calcio, magnesio entre otros. Este decreto deroga expresamente el Decreto Ejecutivo N° 19443-S y el N°20384-MAG-S del 20 de marzo de 1991.

Por su parte, el paraquat⁷⁷, entre otros de los productos que han sido cuestionados en relación con la toxicidad y forma de regulación, se indica como uno de los más utilizados en las plantaciones bananeras y causante de intoxicaciones⁷⁸. La Organización Panamericana de la Salud ha asociado problemas neurotóxicos por la exposición a los organoclorados. Estudios realizados en humanos han señalado que este producto es altamente tóxico por vía oral y se han presentado defunciones por absorción dérmica, entre otros efectos crónicos: lesiones en la piel, uñas y la córnea. Si bien es cierto en muchos países desarrollados dicho producto se encuentra registrado al igual que en Costa Rica como de uso restringido, a diferencia del nuestro en aquellos existen suficientes controles de uso y un sistema de registro eficiente.

⁷⁷ Nombre genérico del ingrediente activo.

⁷⁸ El paraquat fue el mayor agente causante: 24,8 % y 23.7 % para 1995 y 1996, respectivamente. "Evaluación del equipo de seguridad usado durante la aplicación de herbicidas en plantaciones bananeras." Carlos Mata y Rudolf van der Haar. Universidad Nacional. Abril de 1998.

En relación con el uso del equipo de seguridad personal para la aplicación de productos como el paraquat, estudios realizados en el campo han cuestionado su efectividad, particularmente en la resistencia química y la necesidad de que éste sea evaluado bajo las condiciones reales.

Otro de los problemas detectados en el uso de plaguicidas está relacionado con la actividad de fumigación aérea dado que no se respetan las distancias respecto a los poblados y fuentes de agua, en algunos casos la aspersión se realiza en horas diurnas sin previo aviso a los trabajadores los cuales al igual que las familias se encuentran expuestas a la "lluvia de tóxicos" y se ven afectados por una serie de padecimientos dérmicos y respiratorios, principalmente en la población infantil y en los adultos mayores. La Defensoría de los Habitantes considera que los reglamentos aplicables a la actividad contienen una serie de inconsistencias que atentan contra el derecho a la salud y al ambiente sano y ecológicamente equilibrado que les debe servir de fundamento y justifican su revisión y reforma.

Al finalizar la investigación sobre el uso de productos químicos en las actividades agrícolas, se estimó necesario emitir puntuales recomendaciones al Ministro de Salud a efecto de que se adoptaran medidas preventivas para evitar futuros casos de afectación a la salud de los trabajadores agrícolas y acreditar el cumplimiento efectivo de las prácticas de control, protección e higiene de los trabajadores, y restricciones de ingreso, comercialización y uso de los plaguicidas. Todo ello tomando en consideración los costos que representan para el sistema hospitalario la atención de cerca de 700 casos anuales por intoxicaciones, así como los problemas sociales derivados de las incapacidades y limitaciones laborales que estas patologías imponen a los afectados. En esta labor de diseñar políticas preventivas, se recomendó coordinar esfuerzos con el Instituto Nacional de Seguros y su aplicación inmediata en la provincia de Limón.

Por otra parte, la Dirección General de Aduanas debe adoptar y ejecutar los controles efectivos para la valoración y clasificación adecuada en la importación e ingreso de productos químicos tóxicos, peligrosos o de manejo y uso restringido por el riesgo que representan para la salud humana y el ambiente. Para la ejecución de esta recomendación deberá atenderse a los decretos vigentes que disponen las respectivas prohibiciones o restricciones de uso y aplicar las restricciones de comercio contenidas en las medidas de seguridad dictadas para los trabajadores agrícolas.

Habiéndose acreditado a través de la investigación que existe un laxo control de las disposiciones y medidas de protección para los trabajadores se recomendó diseñar un **programa de protección efectiva** para los trabajadores agrícolas, ya que existen suficientes normas de control emitidas pero evidentemente éstas no se cumplen, tal es el caso del Decreto Ejecutivo N° 18323-S-TSS que dispone la valoración médica anual de los trabajadores que apliquen y manejen plaguicidas.

Debe recordarse que la eficiencia de los medios e instrumentos de protección de los trabajadores debe ser probada en el campo, de otra manera se puede partir de premisas falsas que hagan que los habitantes expuestos a este

tipo de productos químicos consideren que están suficientemente protegidos y se expongan al producto generando afectaciones crónicas o a largo plazo. Uno de los criterios de protección es la prohibición de productos ya que no todo producto peligroso puede usarse de manera segura por más equipo y precaución que se tenga o bien el riesgo de exposición es muy grande.

La clasificación de los plaguicidas se encuentra determinada por la categoría toxicológica, la cual se aplica uniformemente a nivel mundial conforme con lo que al efecto ha dispuesto la Organización Mundial de la Salud. De acuerdo con esta clasificación, el paraquat corresponde a la categoría II, es decir, modernamente peligroso; sin embargo, ha sido incluido dentro de la docena sucia por redes de grupos ambientalistas⁷⁹. No obstante lo anterior, la acción regulatoria sí varía en los diferentes países, para el caso del paraquat. Este producto ha sido prohibido en Suecia por su alta toxicidad, efectos irreversibles y de riesgo inminente de accidentes, mientras que en Estados Unidos se encuentra restringido y solamente puede ser usado bajo la condición de que los usuarios acrediten haber sido entrenados y certifiquen estar capacitados para el buen uso y manejo del producto. **En Costa Rica el paraquat es uno de los productos de uso no restringido.** La Defensoría solicitó desde 1996 al Ministro de Salud y al Ministerio de Ambiente y Energía que se declare el paraquat como un producto de uso restringido dado que se acreditó que en el país fue la causa de mayor intoxicación durante 1996, tanto en el ámbito laboral como causa reportada de suicidio. En esa oportunidad el Ministro de Ambiente elaboró y suscribió el Decreto Ejecutivo restringiendo su uso, pero no fue posible obtener el refrendo por parte del Ministro de Salud.

Durante las investigaciones llevadas a cabo por la Defensoría de los Habitantes, también se evidenció la necesidad de que las autoridades del Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Salud coordinaran una evaluación y actualización de la categoría de peligrosidad asignada a este tipo de productos químicos registrados y autorizados.

Otro aspecto que preocupa a la Defensoría es la falta de control efectivo respecto al adecuado almacenamiento de sustancias peligrosas que se evidencia dentro del territorio nacional.

Sobre este aspecto, la Defensoría de los Habitantes ha recibido diferentes denuncias por el inadecuado almacenamiento de productos químicos peligrosos como gas y otras sustancias inflamables derivadas del petróleo. Ante los eventos ocurridos recientemente en la ciudad de Alajuela se ha iniciado una investigación a efecto de establecer las posibles causas y consecuencias de la explosión e incendio ocurrido en una fábrica de fertilizantes, en la que supuestamente podían encontrarse compuestos orgánicos clorados, los cuales como producto de la combustión a temperaturas inferiores a los 900°C, liberan dioxinas⁸⁰, conocidos agentes cancerígenos.

⁷⁹ Red de Acción en Plaguicidas RAP (PAN) con sedes en Palmira, Colombia, San Francisco, Estados Unidos, Londres Inglaterra, Nairobi, Kenia y Malasia entre otros.

⁸⁰ Las dioxinas se conocen como el "veneno de Seveso", ocurrido en 1976, al ser en esta ciudad italiana donde se produjo un trágico accidente que provocó la muerte de 73.000 animales domésticos y la evacuación de 700 personas de las cuales casi 200 sufrieron cloracné (erupción cutánea asociada a la exposición aguda a diversos compuestos organoclorados, siendo el más potente las dioxinas), se ha publicado un estudio en el que se describe el aumento de casos de cánceres de la sangre y del sistema linfático, en especial el sarcoma linforreticular con una incidencia casi 6 veces superior a la esperada en el caso de los hombres.

Preocupa a la Defensoría la ubicación en la que se sitúan este tipo de industrias, sin que exista una aplicación estricta de los planes de ordenamiento territorial, ni la categoría de riesgo de las actividades, exponiendo así a la población que habita en los alrededores de dichas industrias a un riesgo innecesario ante eventuales emergencias. En este caso si bien la investigación apenas se inicia, se tiene por demostrado que la patente otorgada a dicho establecimiento es de tipo comercial no industrial y que el uso de suelo de la zona donde se ubica es residencial de alta densidad.

Desde el año 1997, la Defensoría se ha pronunciado en el sentido de que *"Si las instituciones competentes permitieron la construcción de viviendas en una zona que obviamente no era apropiada y además como se indicó sin respetar las distancias mínimas para el amortiguamiento del impacto de los diferentes usos, es obligación de esas instituciones considerar para posteriores permisos la existencia de esas viviendas y exigir el cumplimiento de distancias en las cuales, ante un eventual accidente se proteja su integridad material y la física de sus moradores."*⁸¹

La Defensoría ha recomendado en varias oportunidades al Ministro de Agricultura y Ganadería, impulsar la prohibición de importación y uso de aquellas sustancias que se estimen peligrosas para la salud y garantizar que en el mercado nacional no se esté dando el expendio de sustancias prohibidas y requerir la modificación del etiquetado de productos peligrosos, tales como el paraquat a efecto de que la información consignada sea legible y comprensible por los aplicadores del producto y se incorpore simbología de fácil comprensión con el fin de cubrir a la población analfabeta.

Paralela a esta situación de registros inadecuados, controles y medidas de protección y prevención ineficaces, la Defensoría de los Habitantes ve con suma preocupación la tendencia de una mala entendida desregulación aplicada en los últimos años, porque de hecho puede generarse una falta u omisión total de controles por parte de los organismos de gobierno en las instancias de importación, registro y reporte de sustancias que pueden resultar peligrosas para la salud humana y el medio ambiente, tal y como ocurrió recientemente con el Decreto Ejecutivo N° 28113-S que elimina los registros y controles previos para la importación de productos químicos.

Evidentemente las regulaciones de control de sustancias peligrosas deben estar respaldadas en el conocimiento del perfil epidemiológico del país e incorporar aspectos de comercio internacional. Sin embargo, esta situación no se garantiza con el nuevo decreto, el que además entra en clara contradicción con normas de mayor rango, entre otras, la Ley General de Salud Animal, N° 6243 de mayo de 1978 y la Ley General de Salud.

En las mujeres se ha observado un aumento del cáncer del tipo mieloma múltiple, leucemia mieloide, linfoma no Hodgkins y de tejidos blandos. Según el Dr. Axelson, del Departamento de Medicina Ambiental y Laboral del Hospital Universitario de Linköping, Suecia, los resultados epidemiológicos de Seveso son una importante contribución al estudio de la relación entre el riesgo de sufrir cáncer y la exposición a las dioxinas y compuestos relacionados.

Bertazzi (1993) " Cancer Incidence in a Population Accidentally exposed to 2,3,7,8-tetrachlorodibenzo-para-dioxin" Epidemiology 4:5 Axelson, O. (1993) " Seveso: Disentangling the Dioxin enigma" Epidemiology 4:5 citado en "Incineración de Basuras razones para un No". Greenpeace

⁸¹ Ver informe final correspondiente al expediente N° 02075-23-97 de la Defensoría de los Habitantes de la República.

Es preciso señalar que el decreto que anteriormente regulaba esta materia y que se deroga⁸², señalaba como objeto no sólo el registro de los productos peligrosos sino además la **manipulación** de éstos. La Defensoría de los Habitantes estima que la normativa que regula esta materia debe cumplir varios objetivos, entre ellos resguardar la seguridad y salud de los habitantes, así como procurar conservar el medio ambiente.

La protección del medio ambiente se justifica además con criterios que ya han sido ampliamente elaborados por la Sala Constitucional, así como la obligación que tiene el Estado costarricense de dictar una normativa adecuada de manipulación, transporte y registro de las sustancias peligrosas que pueden prevenirse efectos adversos contra la salud y el ambiente.

Sobre este particular la Sala Constitucional ha indicado: *“(...) El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; al igual que la salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, entre otros. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política, garantiza el derecho del hombre a hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, lo que implica el correlativo deber de proteger y preservar el medio, mediante el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. El Estado también tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente; consecuentemente, debe tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación y, en general, las alteraciones producidas por el hombre que constituyan una lesión al medio.(...)”*

Funcionarios del Ministerio de Salud⁸³ han indicado que si bien comparten las inquietudes expuestas, consideran que para ello se requiere de una organización y coordinación muy compleja con la que actualmente no cuenta ese Ministerio, y fundamentan su comentario en que el Ministerio de Salud desconoce cuál es la población trabajadora que está realmente expuesta a sustancias químicas, reconocen que no existen registros de tratamiento posterior brindado a las personas que hayan sido expuestas a plaguicidas o cualquier otra sustancia tóxica, de manera aguda o crónica, además, las estadísticas de intoxicaciones son muy débiles y carecen de corroboración, evaluación y seguimiento de casos.

Se señala que el registro de casos no indica si estas intoxicaciones reportadas son sistémicas ni el grado de afectación ni los principales órganos afectados. Los trabajadores desconocen sus derechos y por lo tanto no los ejercen, incide también la condición de migrantes en muchos de ellos en los que priva más la costumbre y la tradición en el uso de estas sustancias que el velar por una buena práctica de aplicación y seguridad.

La Defensoría de los Habitantes continuará dando el seguimiento correspondiente al cumplimiento de las recomendaciones giradas sobre este tema a efecto de procurar una mejora en las condiciones de estos trabajadores agrícolas y al medio ambiente.

b. Exposición al DDT de los trabajadores combatientes de la Malaria

⁸² Decreto Ejecutivo N° 26805-S

⁸³ Oficio N° DRC-548-04 del 2000, la Dra María de los Angeles Morales, Directora de la Dirección de Registros y Controles

Si bien los efectos crónicos generados por la exposición a los plaguicidas y otros productos químicos no son perceptibles en el corto plazo, esa no es razón para que las autoridades públicas la invisibilicen como causal de un franco deterioro de la calidad de vida y, específicamente, de la salud de los trabajadores.

Esta perspectiva evidencia la carencia por parte de las autoridades de una visión a largo plazo y una tácita aceptación de los gravosos costos sociales y ambientales que el uso y aplicación de estos productos genera para la sociedad.

La Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia interpuesta por un grupo de extrabajadores del Ministerio de Salud y del Ministerio de Agricultura y Ganadería que estuvieron expuestos por aplicación del DDT a partir de 1957 como parte del control y lucha contra la malaria. La Defensoría de los Habitantes emitió criterio sobre esta situación en el Informe Final correspondiente al expediente N° 261-23-98.

Entre otras conclusiones, en dicha investigación se logró constatar que no obstante su alta toxicidad, el producto ingresó al país sin objeción alguna del entonces Ministerio de Salubridad para ser utilizado por sus propios funcionarios en la campaña contra la malaria y aún cuando fue prohibido a partir de 1972 en los Estados Unidos de América por considerarse un producto carcinogénico y su carácter bioacumulativo, en Costa Rica se permitió la libre venta y el uso hasta el año de 1988. De conformidad con los resultados de dos estudios realizados en una muestra de la población de aplicadores, se logró comprobar la relación de causalidad entre la exposición y los efectos neurotóxicos, aspecto que no fue considerado por el Ministerio de Salud al rechazar el reclamo presentado por los extrabajadores para el pago de la indemnización por los daños ocasionados.

La Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Salud proceder a la revisión de la resolución N° DM-2228-98 a efecto de que fueran incorporados como prueba los estudios que demostraron los efectos neurotóxicos del producto, así como diseñar las pruebas que permitieran valorar los efectos posibles en los extrabajadores no incluidos en los estudios previos y, en tal caso, brindar la asistencia médica. Asimismo recomendó a dicha entidad llevar a cabo un diagnóstico para evaluar la posible incidencia o efectos por carcinogenicidad ante la exposición al DDT. Por otra parte, la Defensoría consideró la necesidad y conveniencia de adoptar la aplicación del principio preventivo y precautorio en el sistema de acreditación de los plaguicidas de tal manera que se permita el ingreso y uso con restricciones o condicionado únicamente de los plaguicidas sobre los cuales no exista duda razonable de que generen efectos tóxicos y dañinos a la salud humana y al ambiente.

El Ministerio de Salud ha conformado una Comisión de alto nivel a efecto de cumplir con las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes y se encuentra pendiente de resolver en definitiva el reclamo administrativo presentado por los trabajadores.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura y Ganadería ha indicado que a partir del año de 1992 el proceso de registro, uso y control de plaguicidas se lleva a cabo en forma coordinada con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, y que las competencias y funciones de ambas instancias se encuentran claramente definidas. Preocupa no obstante a esta Defensoría que las fuentes de consulta a las que se hace referencia sean consideradas suficientes y limiten la autonomía funcional y de criterio que debe privar en esas funciones por parte del Ministerio de Salud, pues resulta evidente que la información consignada en dichas bases de datos en lo que respecta al potencial de las sustancias para provocar efectos nocivos al ser humano y al ambiente deben complementarse con estudios puntuales sobre la población expuesta. Lo anterior exige un sistema de monitoreo y de evaluaciones para cotejar los datos y su conformidad especialmente en lo que respecta a la toxicidad crónica.

De ahí la necesidad de impulsar un sistema de acreditación que no se restrinja al formalismo consultivo sino también a la verificación de resultados y elaboración de protocolos y estudios para evaluar la sintomatología presente en la mayoría de los trabajadores expuestos a plaguicidas que se manifiesta en

problemas de salud a corto o largo plazo con el alto costo social que representa la atención de esa población.

Cabe resaltar que la condición legal de los productos utilizados varía radicalmente en los diferentes países, en muchos de los cuales sí se aplica el principio preventivo para regular el uso de plaguicidas al considerar aspectos tales como la alta toxicidad aguda, efectos tóxicos irreversibles y riesgos inminentes de accidentes.

En el caso de Costa Rica, mediante Decreto Ejecutivo N° 2773-MAG-S-TSS del 13 de abril de 1999, se ratifica la prohibición de registro y formulación, fabricación, importación, exportación, tránsito, depósito, almacenamiento, venta y uso agrícola, veterinario y como medicamento de los productos que contengan: DDT, Lindano y sus isómeros, tetraclorofenol, y los microcontaminantes exaclorodibenzo, Endrid, Clordano, Eptacloro, Aldrín, Dieldrín (...), como ingrediente activo; sin embargo, el artículo 2 de ese mismo decreto permite excepcionalmente usar al Ministerio de Salud el insecticida DDT en existencia en áreas definidas y cuando no disponga de un sustituto y en caso de emergencia para interrumpir la transmisión de la malaria.

La Defensoría de los Habitantes considera oportuno y conveniente proceder a la revisión y actualización de los reglamentos aplicables en la materia tales como el Reglamento sobre Registro y Uso de Plaguicidas Agrícolas y Coadyuvantes además de los reglamentos y decretos de desregulación emitidos en los últimos años –y que ha permitido el ingreso y uso de productos homólogos sin restricciones de venta-, política esta última que ha sido cuestionada y que ha merecido la atención de esta Institución.

c. Contaminación Atmosférica

La contaminación atmosférica evidencia un progresivo deterioro de la atmósfera y es multicausal. Este tema ha estado presente en las denuncias que recibe la Defensoría de los Habitantes desde hace bastante tiempo.

Un reflejo de esta situación son las estadísticas que reporta la Defensoría de los Habitantes, ya que para 1999 de los expedientes tramitados ante la Dirección de Calidad de Vida, el 53.4% corresponde a contaminación atmosférica en general, donde predominan los problemas de contaminación sónica con un 33.3%, de aire, con un 28.4%, de aguas, con un 14.06% y otras clasificaciones varias, con un 21.8% -en donde se incluye contaminación por campos electromagnéticos, por agroquímicos, por desechos peligrosos, por disposición final inadecuada de desechos domésticos, entre otros-, número que ha sido constante desde la apertura de la Defensoría de los Habitantes. Por lo anterior, es relevante que se tomen medidas más drásticas para combatir la contaminación desde su base, es decir, que el control que las autoridades competentes, especialmente el Ministerio de Salud y las municipalidades, sea más eficiente y con resultados duraderos, y no que un año después de clausurado un establecimiento por algún tipo de contaminación, se autorice otro local con características similares pero con diferente dueño, el cual produce el mismo tipo de problemas debido a que su ubicación no es la adecuada.

Por contaminación atmosférica, debe entenderse aquella⁸⁴: *"Perturbación de la calidad y composición de la atmósfera por sustancias extrañas a su constitución normal. La contaminación del aire es un término utilizado para los alrededores inmediatos del hombre, su hábitat; mientras que la atmosférica, cubre todos los fenómenos que ocurren en el ámbito de la troposfera y la estratosfera."*

De acuerdo con Gil, Quiñones y Adonais⁸⁵:

"El aire contaminado de las grandes ciudades contiene cientos de compuestos químicos. Los efectos que estos presentan en la salud dependen de factores tales como: concentraciones y tiempo de exposición y de las características del huésped (factores fisiológicos, genéticos, hormonales, nutricionales, etc.),

Los efectos de la contaminación atmosférica en la salud se pueden clasificar en:

1.- Efectos agudos: producidos por la acción de elevadas concentraciones de contaminantes por períodos cortos. En el aparato respiratorio la contaminación atmosférica puede producir faringitis, laringitis, rinitis, bronquitis, irritación de las mucosas. En general estos efectos agudos se caracterizan por un debilitamiento del aparato respiratorio y por un aumento de: infecciones de las vías respiratorias y neumonías, frecuencia e intensidad de las crisis asmáticas, y de los síntomas en enfermos de bronquitis crónica, enfisema pulmonar y cardiopatías coronarias. Personas que tienen hiperreactividad bronquial reaccionan con mayor sensibilidad irritativa a contaminantes como dióxido de azufre y dióxido de nitrógeno y ozono lo cual favorece la obstrucción bronquial.

2.- Efectos Crónicos: Se deben a la acción de concentraciones variables de contaminantes por períodos largos de tiempo y se caracterizan por un aumento de la incidencia y la gravedad de: asma, bronquitis, bronquitis crónica obstructiva y enfisema pulmonar.

3.- Efectos Diferidos: Provocados por la exposición prolongado (años) de contaminantes cuyos efectos se pueden presentar después de un largo tiempo aunque haya cesado la exposición. Generalmente estos ocurren porque los contaminantes afectan el ADN provocando mutaciones que eventualmente pueden gatillar un cáncer.

4.- Efectos Psicológicos: se caracterizan por irritabilidad, fatiga corporal y mental, desórdenes sensoriales."

Encontrando que la principal causa de este problema no está en la ausencia de normas sino en la inaplicación de las mismas, y en conocimiento de una serie de casos que han sido denunciados ante la Defensoría de los Habitantes, se ha insistido ante los jefes del Ministerio de Salud, del Ministerio de Ambiente y Energía y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la evidente necesidad

⁸⁴ Mata y Quevedo. "Diccionario Didáctico de la Ecología". Editorial Universidad de Costa Rica, 1994.

⁸⁵ Lionel Gil, I. Quiñones y Marta Adonais, "Contaminación Atmosférica, riesgo para la salud humana en grandes ciudades, agentes cancerígenos y actividad mutagénica del material particulado del aire en Santiago de Chile". Facultad de Medicina, Universidad de Chile. Congreso Mundial sobre Contaminación del Aire en Países en Vías de Desarrollo, octubre de 1996.

de que el Gobierno elabore políticas **permanentes** para mejorar la composición del aire y establezca adecuados controles de los distintos tipos de emisiones que ocurren en la atmósfera como consecuencia de actividades previamente autorizadas por el Estado. Las consecuencias por contaminación resultan tan evidentes y se reflejan directamente en la calidad de vida de los habitantes y en la demanda de los servicios de salud, que es por ello que la contaminación atmosférica debe ser abiertamente combatida por las autoridades públicas competentes en la materia. Las omisiones en este campo tienen una gran incidencia en los sectores especialmente vulnerables como lo son las mujeres gestantes, los niños y los ancianos.

Una de las actividades que más aporta a la contaminación del aire, son las emisiones de los vehículos automotores o fuentes móviles. De acuerdo con el dato recientemente referido por el Centro Científico Tropical⁸⁶, los automotores contribuyen con un 80% del total de las emisiones de monóxido de carbono, y el 84% de óxidos nitrosos. Responsables principalmente de disminución de la capacidad de la sangre para transportar el oxígeno lo que genera a su vez una disminución en las funciones mentales y la capacidad visual de los habitantes, otro de los sistemas afectados, en este caso por los óxidos nitrosos, es el sistema respiratorio.

Las motocicletas son otro agente contaminante importante, no sólo por emisiones sino además por la contaminación sónica que generan debido al mal funcionamiento del escape o a la ausencia total de mufla.

Pese a ello, el programa del ecomarchamo impulsado por el Gobierno de la República en 1996, ha sido discontinuado en los últimos años, además, estima la Defensoría que deberían adicionarse elementos a valorar en las pruebas de ecomarchamo, entre ellas, los agentes que mayor impacto tienen en la salud pública. También se acredita un claro incumplimiento de las normas técnicas por parte de los sectores económicos, una desaplicación de la Ley de Eficiencia Energética, -vigente desde 1995-, a nivel de aduanas y del Ministerio de Economía Industria y Comercio y una tolerancia de las autoridades públicas ante la infracción de las normas.

Tampoco se actualizan las normas de tolerancia en el ser humano. Reflejo de ello es que a pesar de que un importante decreto sobre emisiones contaminantes a la atmósfera, que busca mejorar la calidad del aire del país y evitar daños mayores al medio natural producidos por industrias y fuentes fijas, y que fue elaborado por un órgano técnico con la participación de los diversos sectores interesados, se encuentra desde hace varios meses en Casa Presidencial, específicamente desde el 7 de julio de 1999, debidamente suscrito por el ministro del ramo, sin que a la fecha se emita definitivamente.

Respecto a la importancia del aire en la calidad de vida de los habitantes y su incidencia en la salud, encontramos que el Manual sobre Vigilancia Ambiental⁸⁷

⁸⁶ Echeverría Bonilla y Solórzano Bákit. "Impacto Ambiental de la importación de vehículos en Costa Rica, una nálisis preliminar" Centro Científico Tropical, 03 de marzo de 2000. San José.

⁸⁷ Paulo Fernando Piza Teizera, Manuales Operativos PALTEX, Volumen IV, No. 12. Organización Panamericana de la Salud, Washington D.C., OPS, 1996.

señala: *"Un buen aire es el que garantiza vivir con salud y bienestar. O sea: con oxígeno suficiente para respirar con facilidad, sin olores desagradables, sin malestar para la visión y sin riesgos para la salud. Algunas veces se puede fácilmente percibir cuando el aire no está en buenas condiciones: se sienten los olores desagradables, se ven los humos, o se siente la falta de oxígeno. Pero la mayor parte de las ocurrencias peligrosas de contaminación del aire no se pueden percibir sino por sus efectos en la salud de las personas o por análisis con instrumentos adecuados"*.

Estos hechos tan evidentes hicieron que la comunidad internacional adoptara la Declaración de Estocolmo, en junio de 1972, para procurar un compromiso de los Estados en el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras.

Más adelante, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia sancionó el 13 de febrero de 1989, una estrategia de UNICEF relativa a La Infancia y el Medio Ambiente, en la que se incorpora la necesidad de estudiar la degradación del medio ambiente para la salud y el bienestar del niño y la mujer. Específicamente se refiere en dicho documento a la deforestación, la contaminación atmosférica, la degradación del agua, y el cambio climático, como elementos que contribuyen a la pobreza y al deterioro de la calidad de vida de los pueblos.⁸⁸ También dispone la necesidad de que los gobiernos se comprometan en esquemas de desarrollo que procuren el bienestar de la mayoría y eviten el despilfarro de los recursos naturales.

En junio de 1992, en Río de Janeiro se aprobó por la Conferencia de las Naciones Unidas, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual consagra la responsabilidad de indemnizar a las víctimas de la contaminación y de otros daños ambientales y la obligación de los Estados, de emitir legislación en este sentido.

Toda esta normativa, adoptada a nivel internacional y suscrita por Costa Rica, plantea la necesidad de evaluar los modelos de desarrollo que comprometen los recursos naturales al plantearse un desarrollo basado en la transformación de la materia prima, en cuyo proceso el impacto que se genera y que es inmediatamente perceptible en el medio ambiente tiene una repercusión directa en los indicadores de salud de la población. Así por ejemplo, la contaminación por exposición a agentes químicos, biológicos, físicos, y a los desastres naturales, ha traído consigo nuevas patologías, un incremento en las enfermedades auditivas, visuales, respiratorias, crónicas y psicosociales.

Los primeros estudios respecto a la relación salud ambiente, se realizaron en atención a patologías laborales y con un evidente interés en lograr mayores niveles de productividad de los trabajadores. Así se conocen estudios sobre los efectos por exposición del ser humano al dióxido de azufre por ejemplo, el cual puede producir una mayor resistencia pulmonar, reducir el transporte mucociliar en

⁸⁸ Edgar Cruz, Derecho a un Medio Ambiente Sano. Derechos Humanos y Medio Ambiente. Secretaría Ejecutiva de CODHEM, Toluca, México, 1995.

la nariz⁸⁹, y un deterioro en la función respiratoria. Esto ocurre en caso de individuos expuestos laboralmente a este tipo de emisiones como por ejemplo en fundidoras, procesadoras de papel y refinerías, pero el mismo resultado puede generar la exposición a emisiones volcánicas (Filipinas 1996) o niebla de ácido sulfúrico, (Londres, Inglaterra 1952/1962) casos en los que se ha evidenciado un aumento en la mortalidad especialmente en los adultos mayores y en los habitantes de las ciudades. La bronquitis, asma y neumonía son otras de las enfermedades asociadas con exceso de partículas en suspensión y óxidos de azufre en el aire. Santiago de Chile y Ciudad de México son claros ejemplos.

Más recientemente se han realizado estudios específicos sobre la incidencia de los factores ambientales en la salud y las patologías de la población, como los incendios forestales que han generado invaluable pérdidas en biodiversidad y recurso forestal, contribuyendo al deterioro del aire de los Estados Unidos de Norteamérica y en Asia.

La calidad del ambiente y su relación directa con la salud de los individuos resulta por lo tanto incuestionable. Desde 1966, en Inglaterra y Japón se han desarrollado estudios de este tipo que acreditan que enfermedades en las vías respiratorias superiores, en niños en edad escolar, alcanza la misma tasa, con independencia de la situación socioeconómica de la población.

En Costa Rica ya desde 1981 se acreditaban niveles de contaminación atmosférica muy superiores a la norma⁹⁰. En la Ciudad de San José, se encontró mayor contaminación por partículas en suspensión y un aire contaminado por hidrocarburos con gran permanencia ya que las condiciones del Valle Central hacen que se concentre la contaminación, especialmente en horas de la mañana.

Evidentemente, la respuesta a este tipo de problemas no pueden seguir siendo únicamente hospitalarias o de instituciones de salud, sino que requieren de controles adecuados sobre las actividades autorizadas y el respeto al criterio técnico que define la vocación y el uso de suelo. Estas disposiciones involucran la planificación y el adoptar medidas de contención y de mejoramiento del medio ambiente, de los recursos de suelo, aire, agua, flora y fauna, desde una perspectiva integrada.

De acuerdo con los datos de la Organización Panamericana de Salud (OPS) de 1999, el 80% de las enfermedades desarrolladas tienen un origen en factores exógenos al individuo, es decir, factores ambientales.

La Defensoría ha conocido varias denuncias presentadas por los vecinos, por la contaminación que generan las fundidoras, especialmente las ubicadas en la zona de El Guarco de Cartago⁹¹. Se ha podido acreditar que si bien las industrias se encuentran ubicadas en zona de categoría 3 (industrias), están afectando a los

⁸⁹ Oxidos de Azufre y partículas en suspensión. Publicación Científica N°424 OPS, 1982.

⁹⁰ Chacón, García y otra. "Problemática Ambiental" Editorial UNED

⁹¹ Expediente No. 7561-23-99. Los vecinos de Sabana Grande, del Cantón El Guarco, Cartago, presentaron una denuncia ante la Defensoría debido a que se han instalado 3 fundidoras de metales en la zona y éstas producen grandes emanaciones de humo y contaminación por emisiones de metales. Presentaron la denuncia ante el Ministerio de Salud en febrero de 1998, y ante la ineficiencia de las autoridades recurrió a la Defensoría en mayo de 1999.

vecinos como consecuencia de los procesos químicos y de fundición de metales en hornos, lo que produce emanaciones al ambiente, e incluso emanaciones incómodas dentro de la misma industria. También se acredita que dicha actividad genera importante contaminación sónica.

En cuanto a la ubicación de las industrias, la Sala Constitucional mediante resolución No 0342-1-97, ha establecido que: *"... no basta que el tipo industrial se adecue a la zona industrial respectiva, tal y como lo hace ver la cartera accionada, sino también hay un deber legal del Ministerio de Salud de constatar que tal industria no pondrá en peligro la salud pública, estudio este último que debió haberse realizado con observancias que regulan el debido proceso administrativo."*⁹²

La contaminación física del aire se da como consecuencia de procesos que emplean el asbesto; producción, almacenaje y procesamiento de granos, cereales, harinas de fibras como algodón, cáñamo, lino y sisal; transformación de madereras mercenarias; fábricas de detergentes y de poliuretano, procesos basados en arena; mineración de carbón y producción y procesamiento de metales en los que se emplean sílice y cuarzo.

Las consecuencias inmediatas de la contaminación física del aire son la obstrucción de las vías respiratorias con manifestaciones como asma, rinitis y conjuntivitis; irritación aguda y broncoconstricción refleja; respuesta no específica al polvo, por ejemplo, bronquitis crónica; neumoconiosis enfisema focal, silicosis, fibrosis intersticial difusa.

En razón de lo indicado, esta Defensoría se ve en la obligación de reiterar la urgente necesidad de que las autoridades públicas tanto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como del Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Salud, definan e impulsen una clara política de control de emisiones que garantice la salud de los habitantes. La omisión en este aspecto conlleva a conculcar los derechos fundamentales de los habitantes y produce como resultado un gran impacto negativo en los indicadores de salud pública. Es por ello que entre otras medidas, debe verificarse por parte de las autoridades públicas el cumplimiento de las normas ya existentes, reformular las políticas de sectorización e impulsar cambios tecnológicos en las industrias y fuentes más contaminantes. Pero para ello se ha agotado el plazo, ya que actualmente se enfrentan situaciones críticas por lo que las medidas de contención devienen urgentes.

Dentro de la contaminación atmosférica, se encuentra otra aún más específica como lo es la **contaminación sónica** y que amerita un análisis puntual sobretudo en relación con el deterioro de la calidad de vida de los habitantes afectados

La contaminación sónica merece una consideración especial por ser una situación que se origina en los problemas de planificación urbana y que está

⁹² Manual sobre Vigilancia Ambiental. Manuales Operativos PALTEX Volumen IV, N° 12. Paulo Fernando Piza Teixeira. Organización Panamericana de la Salud. Washington D.C., OPS. 1996.

afectando a miles de costarricenses. Una situación que si bien no es exclusiva de Costa Rica, en el territorio nacional está alcanzando niveles realmente preocupantes a nivel de salud pública en general y de salud mental en particular.

El tema de la contaminación sónica ha sido un tema permanente en la Defensoría de los Habitantes; sin embargo, se evidencia una especial recurrencia en los últimos años.

“El ruido afecta a más de 400 millones de habitantes. De ellos, un 25 por ciento residen en lugares con niveles de agresión acústica superiores a los 65 decibeles (dbA), cifra muy superior a los 55 dbA recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como límite tolerable. El sistema nervioso es muy sensible a un ambiente sonoro traumatizante. Es típico encontrar entre los vecinos de zonas ruidosas irritabilidad, nerviosismo y agresividad. La fatiga psicofísica a la que se puede llegar se manifiesta además como una forma de estrés en la que los cefáleas, taquicardias, molestias digestivas y disminución de la capacidad sexual son frecuentes”⁹³.

Asimismo, la autora española Isabel López Barrios⁹⁴, del Instituto de Acústica del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en España, indica lo siguiente en relación con la contaminación sónica: *“En la actualidad, el ruido es uno de los contaminantes que más afectan al bienestar de los ciudadanos, especialmente en los grandes núcleos urbanos y paulatinamente está afectando de manera creciente al mundo rural, lo que constituye un factor de inquietud para el futuro. El ruido suele definirse como un sonido carente de cualidades musicales agradables o un sonido que no es deseado por una persona determinada en un momento dado. El ruido es un sonido irritante, perturbador, molesto y, algunas veces, en función de su intensidad, dañino al oído. (...) La valoración de los efectos del ruido implicará no sólo determinaciones de tipo físico u objetivo (nivel, intensidad, frecuencia, etc.), sino aspectos humanos individuales y colectivos, lo cual aparece ya implícito en la definición de ruido como sonido no deseado que incluye un juicio de valor psicológico”.*

Los orígenes de este problema de la contaminación sónica pueden encontrarse en la deficiencia de la planificación urbana, lo que genera que se desarrollen actividades en sitios incompatibles, y esto trae como consecuencia el deterioro en la salud de los habitantes y una pérdida económica para el industrial o patentado.

La contaminación sónica se perfila como uno de los principales problemas que enfrentan hoy en día las ciudades. El ruido es una perturbación del ambiente que ha llegado a constituir una de las principales amenazas a la calidad de la vida humana, dado que puede disminuir la eficiencia del trabajo e incrementar la tensión en los individuos que bajo la presencia de ruido intenso modifican sus respuestas glandulares, hematológicas, neurológicas, cardiovasculares, respiratorias y digestivas. Esto es lo que la mayoría de los reportes médicos señalan como efectos no auditivos del ruido.

⁹³ “La barrera del sonido”, publicado en La Nación el 12 de agosto de 1997

⁹⁴ La Conservación del Entorno: Programas de Intervención en Psicología Ambiental. “Contaminación y comportamiento humano”. Junta de Andalucía, Agencia de Medio Ambiente, Gabinete de Divulgación y Comunicación Social. Sevilla, España. 1988.

Al estar expuestos los habitantes a altos niveles de contaminación por periodos constantes y prolongados, se tornan más agresivos, tensos y son más susceptibles de padecer enfermedades nerviosas asociadas a la contaminación sónica, distintas de las auditivas. Entre los efectos que tiene la contaminación sónica en las personas, la perturbación del sueño y la violación al descanso son los derechos afectados más frecuentemente, ya que las actividades que presentan estos problemas se dan, principalmente, en horas de la noche, cuando las personas son más sensibles al ruido, ya casi no hay ruido externo, el cuerpo está cansado y necesita reposar⁹⁵.

El ruido no sólo afecta internamente al ser humano, sino que también interfiere en su relación con los demás; incide en la capacidad de aprendizaje, de comunicación, de descanso, en la ejecución del trabajo y con el tiempo produce alteraciones psicológicas tales como: angustia, inestabilidad, y lesiones que varían desde la disminución de la agudeza auditiva hasta la sordera.

Pese a lo indicado de manera puntual, los técnicos de salud, funcionarios de primer nivel del Ministerio de Salud que entran en contacto con este tipo de denuncias, son altamente tolerantes con las actividades que violentan las normas permitidas en protección de la calidad de vida de los habitantes de la República. La consecuencia inmediata de ello es una prolongación en el tiempo de las lesiones y afecciones a la salud de los vecinos como resultado de las actividades nocturnas con altas emisiones sónicas.

Además de iglesias, bares y discotecas, otras fuentes frecuentes de contaminación sónica son los automóviles, especialmente los vehículos de transporte colectivo y camiones de carga que producen niveles de ruido de cinco a diez veces superiores al ruido generado por los automóviles.

Desde 1993, la Defensoría ha venido tratando estos temas pero las denuncias continúan y muchas son reincidentes, debido a que luego de clausurada una actividad, se vuelve a dar permiso sanitario de funcionamiento o patente municipal a otro local con características similares al clausurado anteriormente.

Al igual que en otro tipo de contaminación, la eficiencia para actuar de las entidades competentes es pobre y lenta, aunada a una evidente impericia de los funcionarios, ya que por ejemplo, se emiten órdenes sanitarias y para acreditar su cumplimiento se tardan meses; asimismo, clausuran una actividad y luego no verifican que realmente no esté laborando y, de constatarlo, no proceden como lo señala la Ley General de Salud, realizando al decomiso de materiales o de la fuente contaminante para detener el problema, además de interponer la denuncia judicial por desobediencia a la autoridad.

⁹⁵ Expediente No. 5932-23-98 en el cual la denunciante está presentando una patología que debe llamar la atención de las autoridades de salud, en la medida en que están asociadas con la exposición al ruido y la imposibilidad de descanso durante las horas habituales de sueño. También está el problema de los bares ubicados en Santa Ana de nombre Piquín y Lola y la Patagonia, en los cuales el ruido es insoportable, los locales no cuentan con las condiciones estructurales para su funcionamiento y aún menos, para confinar la contaminación sónica, expedientes No. 4930-23-98 y 8048-23-99.

El derecho a la salud referido está considerado en el artículo 24 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y sobre el impacto que tiene el ruido en la calidad de vida de los habitantes, el autor español, Ramón Martín Mateo, señala: *"El tema de los efectos del ruido sobre el sueño, conecta también con su trascendencia sobre el estado psíquico de los individuos. El ruido parece que produce irritación y agresividad; recordemos como tradicionalmente se han excitado los sentimientos bélicos con sonidos metálicos agudos y redobles de tambores, pero tampoco existe un nivel de conocimiento que permita extrapolar estas experiencias demostrando cómo pueden alterar la salud mental. Quizá el efecto más indubitado del ruido y que justifica ampliamente la adopción de energéticas medidas para su eliminación o atenuación es la perturbación del medio natural idóneo para el normal desarrollo de la vida humana, eliminando la calidad necesaria para su pacífico desenvolvimiento, por ello se ha afirmado con razón que "si bien no hay datos objetivos, la opinión de muchos eruditos es que el ruido, como tensión indeseable pero adicional de nuestra vida moderna, puede ser la influencia que precipite las crisis emocionales o psicosis que estuvieran incubándose en el sistema nervioso. Aún esta sola probabilidad hace que el ruido sea una peligrosa amenaza para el bienestar mental de millones de personas"...⁹⁶"*

Cuando se perciben problemas como el presente, donde existe alguna persona enferma o muy sensible al ruido, es necesario que las autoridades competentes del Ministerio de Salud intervengan para la pronta solución del caso, ya que atenta contra la salud física y mental de los afectados. Sin embargo, esto no ocurre así y en la mayoría de los casos que se hacen de conocimiento de la Defensoría, los vecinos llevan meses o años denunciando el problema, con el consiguiente deterioro y la disminución de los niveles de tolerancia. Esta situación desencadena diversos problemas de salud mental, hasta que un día termina afectando su relación con los otros debido a la tensión sufrida y a la impotencia de vivir en un lugar con niveles de sonido insoportables.⁹⁷

El trato del problema de contaminación sónica en Costa Rica es de vital importancia ya que ésta incide directamente en la salud de la población perjudicando su calidad de vida significativamente. Asimismo, los niveles de tolerancia de las personas hacia el ruido cada día van siendo menores, con las consecuencias fatales que pueden darse, como los casos que ya se han dado en el país donde se ha llegado al asesinato de las personas que estaban causando la contaminación, además de los daños citados anteriormente.

La contaminación sónica constituye un problema de salud pública el cual debe ser valorado y tratado integralmente por el Ministerio de Salud y los gobiernos locales, para encontrar la mejor solución, ya que no es posible que a través de los años se continúe dando este tipo de contaminación, con el conocimiento de las autoridades responsables y con un alto costo en salud y calidad de vida de la población⁹⁸.

⁹⁶ Martín Mateo, Ramón. Tratado de derecho ambiental Volumen II, p. 616, Editorial Trivium S.A. Madrid.

⁹⁷ Bar Río, atrás existe un asilo de ancianos, en donde varios ancianos empiezan a gritar por el ruido ocasionado. Exp. 5451-23-98

⁹⁸ En lo que va de este año de informe, la Defensoría ha conocido reiterados casos de contaminación sónica, entre ellos los siguientes: Expediente No. 8080-23-99 Daddy-X, San Pedro de Montes de Oca, cuya medición sónica efectuada a las 22:00 horas reportó niveles entre los 56.2 y 57.1 dB A cuando la norma es de 40 db. El establecimiento cuenta con permiso

La Asociación Médica Mundial en su Declaración sobre la contaminación Acústica ha indicado que : *"Las consecuencias generables y calculables que pueda tener el ruido intenso en el ser humano son múltiples y afectan los sistemas vegetativos y neuroendocrino. Sin embargo, estos efectos fisiológicos son menos importantes que las consecuencias del ruido (dificiles de medir) en el campo psicológico, donde el daño es menos aparente."*

Por su parte un estudio realizado en el Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología, Dr. Raúl Blanco Cervantes en el año 1997, concluye que el ruido afecta de forma especial a las personas mayores de 60 años; se indica que uno de los principales problemas de salud de las personas mayores a esta edad son los estados depresivos y los problemas para conciliar el sueño.

Ambas situaciones se encuentran relacionadas entre sí, pues el insomnio es un síntoma común de la depresión y de hecho su frecuencia es prácticamente de un 30%⁹⁹.

Sin duda alguna la acreditación científica de los efectos en la salud humana que tiene el ruido¹⁰⁰ como agente contaminante incrementa el deber de vigilancia y control de la Administración Pública, en ejercicio de las competencias que le asigna la ley para regular, establecer y acreditar los mínimos reglamentarios permitidos para la emisión de sonidos y para garantizar el ejercicio de derechos fundamentales para los habitantes como lo son la salud y el disfrute de un medio ambiente sano.

3. Conclusiones

La situación de la calidad del ambiente en el que se desarrolla la vida de los habitantes de Costa Rica muestra un sostenido y franco deterioro, mientras que las autoridades públicas responsables de velar por que se revierta, pasan de largo del problema.

El Ministerio de Salud reconoce que desconoce cuál es la población trabajadora que está realmente expuesta a sustancias químicas; reconoce que no existen registros de las personas expuestas de manera aguda o crónica a plaguicidas o a cualquier otra sustancia tóxica; señala que las estadísticas de

sanitario de funcionamiento para Bar y Discoteca. La población más afectada son los vecinos que viven enfrente y en la zona alrededor del establecimiento.

Expediente No. 8639-23-99 Bar Mate Amargo San Pedro de Montes de Oca, medición sónica efectuada a las 23:20 horas con un reporte de 50.1 y 67.5 dB A. Cuenta con permiso sanitario para "Restaurante", tiene prohibido realizar actividades musicales. Otros Expedientes en similares situaciones son los correspondientes al Exp. No 5932-23-98, No 5451-23-98 y No 7009-23-99.

Expediente No. 7863-23-99 Templo Evangélico Asambleas de Dios. Pérez Zeledón.

Establecimiento que genera contaminación sónica a los vecinos por el uso de equipo reproductor de sonido.

Expediente No. 7575-23-99 Bar Pepe Tejas, San Pablo de Heredia. Medición sónica efectuada entre las 9:10 y 10:45 p.m. alcanzó niveles sónicos entre los 57.8 y 66.2 dB A. Está ubicado en una zona principalmente residencial.

⁹⁹Licda. Elizabeth Solano. "Población adulta mayor en Costa Rica. Principales características socioeconómicas y su impacto en los servicios de salud" Costa Rica. 1997. Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología, Dr. Raúl Blanco Cervantes. San José. Costa Rica. 1998.

¹⁰⁰ Sonido irregular, confuso y no armonioso. . Diccionario de la Lengua Española Larousse.

intoxicaciones son muy débiles y carecen de corroboración, evaluación y seguimiento de casos. Señala que los pocos reportes con los que cuentan no consignan si se trata de intoxicaciones sistémicas, ni los principales órganos afectados. Además, evidencia la posibilidad de estar en presencia de un subregistro de casos de intoxicación y sobreexposición.

Pese a ello no conoce la Defensoría de acciones inmediatas para cambiar o contener esta situación, ni que el tema se esté abordando con la urgencia que se requiere, o que se estén coordinando acciones para corregir en breve esas situaciones de inequidad tan evidente. Los pobres de este país no sólo son los habitantes más pobres sino además los más enfermos, los que mueren más temprano y los que reflejan también los mayores índices de discapacidades o inhabilitaciones para desempeñar trabajos agrícolas, quedando así excluidos del sistema económico, lo que los obliga a vivir prácticamente de la caridad que les ofrece el sistema de seguridad social, ya que el régimen no contributivo retribuye a esta población con cuotas mensuales mucho menores que el monto dispuesto como salario mínimo y que permitiría satisfacer las necesidades básicas de las personas.

La Defensoría de los Habitantes tiene por acreditado que la situación actual de los trabajadores agrícolas en el país y de las condiciones ambientales que se generan por el uso inadecuado y discriminado de productos químicos es aún más crítica de lo previsto, por lo que esta Institución reitera su compromiso en adoptar todas las medidas oportunas para inducir una mejora en las condiciones de vida de estos trabajadores agrícolas y del medio ambiente.

Denuncia la Defensoría la ausencia de políticas **permanentes** para mejorar los indicadores de calidad y composición del aire, del agua y del suelo, por lo que los costarricenses son objeto de políticas cortoplacistas que pretenden evaluarse en el período del ejercicio del Presidente de turno. Esta falta de continuidad en las políticas ambientales conlleva al franco deterioro de los recursos y del hábitat, con implicaciones de pérdida del uso y disfrute de los bienes de la naturaleza por largos períodos y generando injustos y dramáticos costos sociales.

La poca claridad y la falta de compromiso por parte de las más altas autoridades del Gobierno de la República en lograr el efectivo cumplimiento de las políticas diseñadas para mejorar la condición ambiental en el facilita la corrupción, la cual siempre se presenta como un delito de resultado y con apariencia de legalidad, ya sea por acción o por omisión de las entidades y funcionarios directamente responsables de hacerlas cumplir.

E. POLÍTICAS PÚBLICAS EN NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: ¿ASISTENCIA O PREVENCIÓN?

En la actualidad las políticas públicas de Niñez y Adolescencia tienen como principal antecedente y marco de referencia la Convención de los Derechos del niño del 20 de Noviembre de 1989, marco normativo que reconoce por primera vez a la niñez y adolescencia como sujetos sociales de derechos.

Se plantea así que las condiciones de la Niñez y Adolescencia tienen un antes y un después de la Convención.

A partir de la Convención se señalan los derechos mínimos que toda sociedad debe garantizar a sus niños, niñas y adolescentes, con lo cual se acepta un cambio jurídico e institucional en la dirección y ejecución de las políticas públicas con fuerza de ley, que implican transformaciones en la actuación de las entidades involucradas y de la sociedad en general.

Es evidente que después de la Convención el desafío consiste en hacer de ese compromiso con la Infancia una realidad.

De ahí que en el plano nacional e internacional se han realizado una serie de acciones dirigidas a propiciar la formulación de políticas públicas de la Niñez y Adolescencia.

En el contexto nacional, a partir de 1990 estas políticas se han formulado mediante diversos mecanismos como son los **“Planes de acción para el desarrollo humano de la Infancia y Juventud”**, el primero ellos de 1992 y una reformulación posterior de 1995. Asimismo, una acción importante fue el denominado “Plan Nacional de Combate a la Pobreza” de la administración 94-98. En la actualidad se trabaja en una Agenda Nacional de Niñez y Adolescencia.

Importante de resaltar es que la constante de estos “Planes Nacionales” ha sido la falta de continuidad, así como el desconocimiento de sus resultados. Lo anterior por falta de una cultura de evaluación y el cortoplacismo y la falta de planificación que caracteriza esta materia. Se desconoce también la inversión en el campo específico de Niñez y Adolescencia y en cómo estas “políticas” han incidido o no en la realidad de la Infancia.

Conocer sobre la evolución de los “modelos” o concepción de las políticas Públicas y su eficacia, así como el costo de las mismas por medio de la inversión social y de la concreción presupuestaria, es, sin duda, un imperativo para determinar de manera cierta cuánto estamos avanzando en el cumplimiento de los compromisos adquiridos, así como conocer los resultados y condiciones actuales y su proyección hacia futuro.

Es imprescindible que el país sepa cuánto invierte y cómo se invierte en sus niños, niñas y adolescentes, las consecuencias presentes y futuras de esas políticas.

En su último informe anual 98-99, la Defensoría comienza a mostrar una preocupación por este fenómeno. Este documento señala las limitaciones presupuestarias que experimenta el Ministerio de Educación Pública y la alta subejecución presupuestaria que viven el IMAS y el PANI.

En dicho Informe¹⁰¹, se señaló particularmente en lo relativo al IMAS, que “una Institución creada para llevarle recursos a los sectores más vulnerables de la sociedad costarricense, no debe generar ningún superávit. Sin embargo llegó a generar un superávit de ₡3,036.16 millones en 1998, proveniente principalmente de un recorte de gastos del orden de los ₡8,000.0 millones”.

¹⁰¹ Pag. 208

En cuanto al PANI, la Defensoría manifestó¹⁰², que “el Patronato Nacional de la Infancia durante 1998 –dejó- de percibir la totalidad de los montos correspondientes al 7% del impuesto sobre la renta y no ha percibido de manera plena lo que le corresponde del 4% del Fondo de Asignaciones Familiares...”.

1. Antecedentes y Planteamiento del problema. Las Políticas Sociales de la Niñez y Adolescencia

En las décadas de los 60-70, Costa Rica experimentó profundas y aceleradas transformaciones sociales y económicas. Esta situación se expresó en un incremento positivo de indicadores básicos de bienestar social que permitieron condiciones favorables de crianza en el contexto familiar, particularmente en lo que se refiere al desempeño de la función materna y paterna y en la protección y crianza de los niños y niñas. Sin embargo, a pesar de ser este un período de relativa bonanza, no se alcanzó a toda la población nacional y algunos sectores sociales, grupos étnicos¹⁰³ y zonas geográficas mantuvieron una posición de desventaja, no disfrutando de los índices nacionales.

Para los primeros cinco años de la década de los ochenta, estas condiciones varían radicalmente, dado que la sociedad costarricense ingresa en una crisis de vastas dimensiones socioeconómicas que pondrán en evidencia el agotamiento del modelo de desarrollo imperante hasta el momento.

Una de las principales lecciones de la crisis de los 80 es que, frente a una sociedad que se “moderniza” poniendo gran énfasis en lo económico y en el avance tecnológico e instrumental, encontramos grandes vacíos en el desarrollo integral del ser humano, lo que se expresará en la reiteración de profundas crisis de orden sociocultural, de carácter ético y existencial.

El costo de la crisis económica y los posteriores esfuerzos de ajuste con resultados a menudo desalentadores tendrán un costo negativo en la calidad de vida de los costarricenses, en el que la niñez y adolescencia, en tanto población vulnerable será de las más afectadas. Aunado a la situación de deterioro de las condiciones de vida y de desarrollo de la niñez y adolescencia, el Estado redujo el gasto público con la consecuente disminución en la oferta de los servicios institucionales en el área social, específicamente en educación, nutrición y atención primaria de salud.

Las consecuencias de esta situación, su persistencia y agravamiento, para los años noventa no se hizo esperar, surgiendo un amplio sector de la población con claras condiciones de vulnerabilidad psicosocial¹⁰⁴ que sitúan a los niños y a los adolescentes en condiciones de desventaja frente al sistema jurídico y sociocultural.

¹⁰² pag. 231

¹⁰³ Fundamentalmente indígenas.

¹⁰⁴ En razón de la edad y que son seres en desarrollo.

Es así como se ha venido acumulando un problema sobre las condiciones de vida de la niñez y adolescencia, de una magnitud que no guarda relación con los recursos que para tales efectos ha dispuesto el Estado.

Pero sobre todo, se puso en evidencia que en el período previo a la Convención de los derechos del Niño, el rotundo fracaso de un modelo y concepción de niñez y adolescencia con unas políticas sociales de carácter burocrático-asistencialista, que demostraron ser ineficientes y arbitrarias, en las que se esperaba las consecuencias de las situaciones para actuar por medio de la represión, judicialización e institucionalización de los problemas.

Corresponde a este período la existencia de una normativa, tanto administrativa como jurisdiccional, que con mayores o menores variaciones, estaba inspirada en la denominada "Doctrina de la Situación Irregular". Esta doctrina adquiere su significación en la legitimación de la acción administrativa o jurisdiccional, fundamentalmente sobre aquellos niños y niñas denominados en situación de "riesgo social", ocultándose las deficiencias del análisis de las causas y optándose por soluciones de naturaleza individual que favorecen la privación de libertad, la institucionalización o la adopción, como mecanismos de respuesta a los fenómenos estructurales. Es la época de la detención arbitraria de los niños de la calle y la institucionalización indiscriminada en orfanatos y centros de menores. Un ejemplo de esto lo fueron la antigua ley del Patronato Nacional de la Infancia y la ley de Jurisdicción Tutelar de Menores. Estas, en lo fundamental a la hora de definir el destino de un niño o niña no contaban con garantías sustantivas y procesales mínimas reconocidas a todos los habitantes. Es así como uno de los grandes errores ha sido el de visualizar y tratar a los niños y niñas en categorías de fenómenos que nacen de factores de diversa índole. Así por ejemplo, cuando se habla de "niños de calle" y se utiliza esta categoría para el diseño de políticas públicas, se refiere en realidad a una gran variedad de situaciones como son la fármaco-dependencia, la deambulación, la explotación sexual, los conflictos familiares, entre otros, con lo cual se orientan las acciones para atender los "resultados o efectos" de una serie de problemas estructurales, que quedan totalmente encubiertos.

Se ha pretendido también, con este tipo de políticas sociales, dar respuesta a una multiplicidad de problemas por medio de la acción casi exclusiva de las instituciones gubernamentales, desconociendo la capacidad de la participación civil y de las mismas comunidades en la solución de los fenómenos.

En definitiva, es este un período en el cual los niños y niñas son objeto pasivo de las políticas públicas desconociéndose su condición de ciudadanos sociales

Para los años noventa, sobre todo a partir de la adopción de la Convención de los Derechos del Niño, el panorama de las políticas públicas de la niñez y adolescencia conjuga una serie de condiciones ineludibles.

Por una parte, se ha señalado el acumulado deterioro de las condiciones y calidad de vida y el agotamiento de los modelos y concepciones públicas de la niñez y adolescencia, y por el otro los compromisos adquiridos con el movimiento

mundial que replantea por medio de la Doctrina de la Protección Integral un nuevo paradigma para la infancia y la adolescencia.

En lo que se refiere a la Convención de los Derechos del Niño y la nueva doctrina que la sustenta, se constituye en un hito en la formulación de las políticas públicas a favor de los niños, niñas y adolescentes marcando una verdadera ruptura en la historia de la condición jurídica y social de la infancia.

Las consecuencias y compromisos más inmediatos se refieren al reconocimiento de los niños niñas y adolescentes como sujetos sociales de derechos. En definitiva, como persona, como ciudadanos sociales en pleno ejercicio de sus derechos. Esto implica que las políticas públicas deben ser entendidas no como un acto de caridad, lástima o de represión, sino como intrínseco a la dignidad humana del niño, niña o adolescente. En pocas palabras, se ingresa al ámbito de los derechos, a su efectiva aplicación y exigibilidad. Significa ingresar a políticas integrales para todos los niños y niñas con una visión preventiva.

Se deriva así una exigencia de cambio normativo, de reforma institucional, de modificación de actitudes y prácticas sociales, de cambio de modelos de intervención, de participación comunitaria y de dotación presupuestaria.

Las consecuencias y compromisos más inmediatos que deberán inspirar las políticas públicas con enfoque de derechos a partir de los 90, se pueden resumir en tres ejes programáticos y una vía metodológica.

En primer término, el reconocimiento explícito de la niñez y adolescencia como sujetos plenos de derechos, lo cual implica la aplicación inmediata de la Convención de los derechos del niño al considerar cuestiones de derecho interno. Al respecto es interesante señalar el reconocimiento explícito de la Sala de la Jurisdicción Constitucional que en varios fallos ha reconocido la capacidad de los niños y niñas de accionar directamente sus derechos. La Convención implica además el reconocimiento legal de las garantías procesales y sustantivas para los jóvenes en conflicto de la ley penal, lo cual fue resuelto con la Ley de Justicia Penal Juvenil, así como la consolidación de la discriminación de la función judicial, en su misión específica de dirimir conflictos de naturaleza jurídica, eliminando los internamientos que no estén vinculados a la comisión, debidamente comprobada, de delitos. Este planteamiento implica también, la readecuación de todo el marco jurídico nacional a la luz de la Convención de los Derechos del Niño, de acuerdo con la jerarquía normativa que ubica a la Convención en la cúspide conjuntamente con la Constitución Política. Este proceso culminó en lo fundamental con la aprobación de la Nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia (1996) y el Código de la Niñez y la Adolescencia (1997).

En segundo término, sin ignorar la existencia de profundas diferencias sociales, las políticas sociales se proponen como un instrumento para el conjunto de la infancia, evitando todo proceso de criminalización de la pobreza e institucionalización de las condiciones de desigualdad. Resalta en ese sentido, el necesario replanteamiento de las instancias socializadoras básicas como son la familia, la escuela, los medios de comunicación y la comunidad en su capacidad de

ofrecer a los niños, niñas y adolescentes de acuerdo con la tipología de Derechos Humanos, condiciones de Provisión, Protección y Participación como componentes del desarrollo. El cumplimiento de estos compromisos más allá de lo retórico se debe ejecutar con políticas universales de carácter sectorial.

En tercer término se establece el reconocimiento y obligación de garantizar el derecho de la niñez y adolescencia a expresarse libremente y a tener una voz efectiva sobre las cuestiones que les afecten directamente o los de su comunidad. Se refiere concretamente al reconocimiento de la ciudadanía social de la niñez y a la adolescencia. Aquí destaca la necesidad de replantear la concepción de infancia de la cual todos somos portadores y que ha posibilitado históricamente, conjuntamente con otras condiciones de orden estructural los denominados "usos sociales de la niñez", así como las más insospechadas formas de crueldad, física, psicológica y sexual, entre otras formas de abuso social y cultural.

Como podrá colegirse, se parte del hecho de que los fenómenos de la niñez y adolescencia son de naturaleza global producto de condiciones históricas y socioeconómicas determinadas. Es al interior de esta realidad social que se configuran y operan los escenarios en que se desenvuelve la niñez, tales como el contexto comunal, educacional, familiar, en su diversidad social y económica, cultural y étnica.

Desde esta perspectiva el proceso metodológico de cambio en la construcción social de la infancia inspirado en los derechos humanos de la niñez apunta a la modificación de las condiciones sobre las que se asienta la realidad jurídica y social.

No se trata, por lo tanto, solamente del otorgamiento de condiciones básicas materiales de existencia, o la sustitución legal de las normas, sino de la búsqueda de mecanismos de exigibilidad y aplicación efectiva de los derechos universalmente reconocidos, mediante una estrategia integral en la cual el principio fundamental lo constituye la convocatoria a la más amplia participación y movilización social.

2. La inversión Social y el Modelo de Política Públicas en Niñez y Adolescencia.

La disminución de la pobreza es uno de los principales desafíos que tiene el país, ya que aunque Costa Rica es considerado como uno de los países de alto gasto social (CEPAL, 2000), aún así más del 20% de la población se encuentra en los niveles de pobreza; este "exceso de pobreza", es la base de la creciente exclusión social, que encuentra su manifestación más inmediata en el incremento en los problemas de la niñez y la adolescencia tales como: trabajo infanto juvenil, deserción escolar, prostitución infantil, entre otros. Esta situación se evidencia con el incremento ante la Defensoría de los Habitantes, del número de quejas y denuncias acerca de problemas relativos a la falta de protección a la niñez y de garantías al cumplimiento de los derechos de los menores de edad en nuestro país.

Otro aspecto que coadyuva a incrementar el problema de la niñez y la adolescencia en el país, es el reiterado hecho de que los recursos que establecen, tanto la Constitución Política como leyes específicas, tales como la del Patronato Nacional de la Infancia y la de Asignaciones

Familiares, en favor de la protección y la promoción de los derechos de la niñez y de la adolescencia, no son girados de forma íntegra por parte de las autoridades hacendarias.

Por otro lado, los índices muestran que durante los últimos años se han venido deteriorando de forma alarmante las condiciones en que vive parte importante de este sector de la población en Costa Rica.

Tradicionalmente, los gobiernos han enfrentado el problema aplicando programas tendientes a reducir esta situación pero de forma focalizada, o sea, se busca paliar el problema y no resolverlo desde sus orígenes. Su inconveniencia resulta en que éstas son soluciones de corto plazo, desconociéndose que el problema que afronta la niñez y la adolescencia debe partir en gran medida por el reconocimiento de que las necesidades sociales que estos afrontan, más que ser atendidos sólo a partir de la demanda de servicios básicos los cuales son fundamentales y se deben mantener, deben también ser enfocada en atacar las causas sociales mediante políticas integrales que permita que las condiciones de desarrollo de los niños y jóvenes del país sean duraderas en el tiempo y que enfoque su solución tanto desde su condición particular como del entorno que lo rodea.

Dados esos elementos esenciales y con la ayuda directa de la Oficina de UNICEF en Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes realiza una evaluación del comportamiento del gasto directo que el Estado (Gobierno Central y algunas Instituciones Autónomas) ha venido efectuando en programas de protección y cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, durante un período de 12 años.

El objetivo perseguido con la realización de esta investigación es llegar a evaluar si existe algún tipo de relación entre el comportamiento de los recursos que el Estado ha destinado a la niñez y a la adolescencia y el deterioro de índices de este sector de la población, así como de la continua formulación de denuncias públicas que demuestran un desmejoramiento de la condición en la calidad de vida de los menores de edad en nuestro país.

En ese sentido, si bien es importante analizar el comportamiento y evolución de los recursos financieros, de igual importancia se hace necesario reflexionar sobre cuáles son los mecanismos que generan pobreza y desigualdad dentro de la niñez, y si únicamente el traslado de más recursos es suficiente para afrontar dicha problemática.

Dentro de este contexto se han utilizado como referencia de las condiciones de vida de la niñez y adolescencia algunos temas de gran relevancia como son: los niños y niñas de la calle, la explotación sexual, el acceso al sistema educativo, la cobertura en inmunización, el número de madres menores de 15 años y adolescentes, algunas enfermedades prevenibles, entre otros indicadores.

3. El escenario de los Niños, Niñas y Adolescentes de y en la Calle. Un llamado a la Sociedad Costarricense.

Uno de los mejores ejemplos de desmejoramiento de la condición de la calidad de vida de la población menor de edad y de los errores históricos en las políticas públicas, se evidencia con el tema de "los niños y niñas de y en la calle".

Sin duda, los escenarios de esta población nos remiten a un abanico de realidades, así como de muchas condiciones y de muchas historias de vida que sobreviven a esta amplia gama de situaciones que llamamos niños, niñas y adolescentes de y en la calle.

No se trata de una categoría humana, sino de condiciones de supervivencia, de condiciones de vulnerabilidad, vinculadas a aspectos como son la explotación en actividades de mendicidad por parte de los padres, la explotación laboral, explotación sexual, deambulación, conflictos familiares, drogadicción, abandono, entre otras. A veces con alguna de estas condiciones, a veces con todas.

Fundamentalmente se refiere a una población en condiciones de vulnerabilidad psicosocial en razón de la incapacidad protectora de su familia como consecuencia de su expulsión o bien en defensa de esa familia, cuando la hay.

Pero la condición misma señala también la incapacidad institucional para apoyar preventivamente el grupo familiar, o de sustituir sus funciones cuando éste ha colapsado.

También es cierto que la persistencia de graves problemas, como el de los niños, niñas y adolescentes de y en la calle, continúa, y se reproduce aparejado a la degradación de los indicadores de calidad de vida producto de políticas macroeconómicas de ajuste estructural cuyo fundamento es el crecimiento antes que el desarrollo.

Múltiples razones justifican el compromiso de los adultos con estos niños y adolescentes. Pareciera como si el tema fuese de consenso inmediato. Lo que a menudo no parece tan inmediato son las acciones concretas para efectivamente variar sus condiciones de vida.

Hacer un alto en el camino para evaluar la situación de los niños, niñas y adolescentes, sus condiciones de supervivencia frente a la distribución diferencial de oportunidades, es una tarea ineludible en la defensa, restauración y ejercicio de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

Los niños, niñas y jóvenes son en razón de su vulnerabilidad dramáticamente afectados, y a menos que la sociedad costarricense haga cuanto está a su alcance por restaurar sus derechos y sus condiciones de vida, no se podrá recuperar el potencial que se pierde cada día en cada uno de ellos.

El análisis y el conocimiento de los niños, niñas y jóvenes en esta condición plantea que en la búsqueda por sobrevivir a condiciones familiares y socioculturales adversas, han desarrollado mecanismos que los alejan, más aún, de la participación plena, activa y feliz de los bienes de la cultura.

Hoy más que nunca se reconoce que el crecimiento económico no conduce en forma automática al mejoramiento del bienestar de la población en general. Pero aún reconociendo la discrepancia en esta materia, el término tiempo es distinto cuando se trata de la niñez y en ese sentido el costo de la no prevención o atención redundará en consecuencias de alto costo para la sociedad.

El tiempo de la niñez, no es el tiempo de los adultos. Conforme nos acercamos al nacimiento, cada minuto, cada hora tiene el equivalente de años de vida en un adulto. No es

casual que las teorías psicológicas afirman que los primeros cinco años de vida determinan las bases de la vida de una persona. Por eso en esta materia no se puede esperar y como bien lo ha dicho Gabriela Mistral los derechos de los niños son ahora.

Pero también se sabe que la pobreza y las condiciones de riesgo social no son sólo un fenómeno económico. Se reproduce en la consciencia de los niños, niñas y jóvenes. Se arraiga en las relaciones interpersonales más estrechas del contexto familiar. Se incrusta en la cotidianidad. Se perpetúa en una visión del mundo y se instala como una forma de vida que se transmite de generación en generación.

El enfoque alternativo sin duda tiene que ver con la defensa, restauración y aplicación efectiva de los derechos de la niñez y juventud.

La lucha por los niños de la calle es, a partir de la Convención de los Derechos del Niño, la lucha por los derechos de la niñez y adolescencia.

Ello implica el desarrollo políticas públicas específicas que permitan llegar con metodologías apropiadas de forma directa y efectiva a esta población.

Para muchos de ellos esto significa superar las consecuencias del afecto no recibido, de abandono, violencia física, psicológica, institucional y cultural. Para muchos de ellos significa replantearse caminos recorridos y formas de vida interiorizadas, significa superar la "ilusión" de una contradictoria sociedad de consumo, llena de imágenes y propuestas que los inducen a una falsa felicidad donde el hedonismo se ofrece como la alternativa para llenar la soledad de su condición humana. Los niños, niñas y adolescentes son particularmente vulnerables a estas propuestas de los adultos.

Generalmente cuando se habla de niños, niñas y adolescentes se hace referencia de ellos como los hombres y las mujeres del mañana, heredándoles la gran responsabilidad de dirigir los destinos del país, con el inconveniente de que con frecuencia quedan excluidos del presente. Se olvida la energía que inyectan a la sociedad y el papel tan importante que cumplen en el desarrollo del país.

Mucho se habla también, sobre la pérdida de valores y la poca participación de nuestra niñez y adolescencia en procesos de importancia nacional, pero pocas veces, se les brindan los espacios y las oportunidades para esa participación y desenvolvimiento, así como las condiciones necesarias para el desarrollo de su potencial humano.

Por ello es que cuando se habla de la necesidad de generar políticas específicas para estos sectores de población, **no significa políticas focalizadas, sino políticas selectivas integradas a las políticas públicas universales en general**, las cuales deben tener como eje central a la niñez y adolescencia, no como objetos de las políticas y acciones, sino como sujetos activos y protagónicos de su ejecución y desarrollo. A quienes no solo se protege, sino que se debe respetar e involucrar activamente en las decisiones que les conciernen, conjuntamente con oportunidades efectivas para el disfrute de sus derechos y la realización de una vida plena.

Desde la Defensoría de los Habitantes de la República se ha estado empeñado en la búsqueda y realización de mecanismos para la exigibilidad y aplicación efectiva de sus derechos mediante múltiples mecanismos de movilización social, denuncia y recomendaciones a la administración. Basados en todo momento en el recién aprobado Código de la Niñez y Adolescencia, el cual viene a operacionalizar la Convención de los Derechos del niño y donde de forma explícita se señala la responsabilidad de velar por su efectiva aplicación.

Incluso se puede afirmar que las intervenciones a menudo no se limitan a lo técnico y conceptual o jurídico, sino que van más allá. Es también una visión del mundo, que después de ponerla en práctica no deja intactos a ninguno en su realidad más inmediata y personal.

El mensaje de políticas públicas con enfoque de derechos humanos de la niñez y adolescencia, a pesar de los retos y condiciones tan difíciles, es de esperanza

De alguna manera la sociedad costarricense tiene que aprender lo que significa ser un niño o niña de la calle. Es necesario dejar de despersonalizarlos con estadísticas para que se empiece a conocerlos por su nombre y darles alternativas reales de existencia digna.

En ese sentido se debe revisar también cualquier posición de ilusiones de omnipotencia o de "salvadores de niños", así como enfrentar sentimientos de desaliento que se dirigen a pensar que por la magnitud de los problemas estos no tienen solución.

4. Explotación Sexual Comercial Infantil y Adolescente

Un caso específico vinculado a menudo al tema de los niños, niñas y adolescentes de y en la calle, aunque no tenga este espacio como su único escenario, lo constituye la explotación sexual, comercial infantil y adolescente.

Ha sido notoria la realidad que involucra a muchas personas menores de edad que son explotadas sexualmente, tema que ha sido denunciado por prestigiosos medios de comunicación colectiva en el nivel nacional e internacional.

Desde septiembre de 1997, en el marco de sus atribuciones, la Defensoría de los Habitantes de la República levantó una voz de alerta en relación con el despojo de derechos de que son víctimas las personas menores de edad sexualmente explotadas, lo cual se reiteró en los Informes anuales de 1998-1999.

Se señaló la existencia de cuatro modalidades de explotación sexual identificadas como prostitución infantil local, turismo sexual, tráfico de niños y pornografía infantil.

La existencia de niños, niñas y adolescentes en estas condiciones y la generalizada ignorancia en torno a esta realidad, demanda sin duda la atención prioritaria de las instituciones públicas, de las familias y de toda la ciudadanía.

Por ello, la Defensoría ha planteado como punto de partida, identificar el problema y sus actores sin ambigüedades. La explotación sexual infantil y adolescente es una forma de abuso sexual, de explotación y victimización.

Forma parte de la degradación de una sociedad que de manera indigna “cosifica” el cuerpo y la sexualidad de las personas menores de edad y asume como mercancía y permite “comprar acceso” por parte del cliente prostituyente. Actividad que tiene siempre el carácter de una actividad forzada y dañina que es en definitiva una violación brutal a los derechos y a la dignidad de la infancia y la adolescencia de nuestro país.

De ahí que aún cuando es válida la preocupación de cuantificar el problema –que no se conoce con exactitud-, para conocer qué tipo y cantidad de recursos se requieren para prevenirlo y atenderlo, se hace más importante conocer sus causas, pero sobre todo la dolorosa vivencia que impone a sus víctimas.

De las investigaciones realizadas en el país, se deriva la siguiente información:

Víctimas	85% Mujeres 15% Hombres
Edad de inicio	8 a 12 años (50%) 14 a 16 años (50%)
Sistema educativo	63% abandona el sistema
Violencia familiar	100% ha vivido violencia dentro del grupo familiar
Abuso sexual	80% ha sido víctima de abuso antes de los 12 años de edad
Consumo de alcohol y drogas	72% expone una situación de dependencia y pérdida de control en cuanto al consumo.

Lo anterior habla de una dolorosa biografía en la que social y familiarmente se les ha castigado, controlado y degradado, lesionando su cuerpo, sus afectos, autonomía y capacidades. Así, se constituye una identidad o representación de sí misma(o), que aunado con las necesidades de sobrevivencia económica y el ofrecimiento del espejismo de una mejor vida por parte de los proxenetas, posibilita el ingreso en el “trasiego sexual”, producto de una demanda social de sexualidad cosificada y abusiva por parte de los adultos.

Es así como en una relación prostituida y prostituyente participan no solo la niña, niño o adolescente, -como erróneamente sostienen muchos, en búsqueda de soluciones fáciles, por prejuicios o intereses- sino que intervienen otros actores como la figura del proxeneta (incluyendo en ocasiones la propia familia) el cliente, algunos medios de comunicación cuando son reproductores de ideologías de degradación de la sexualidad, Internet, la inoperancia o falta de protección institucional, la promoción turística como mercancía para consumo sexual, la impunidad, entre otros.

La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes así entendida, adquiere dos principales formas de expresión, la prostitución y la pornografía y dos particulares vías para su concreción en el turismo sexual y el tráfico.

Abordar el problema de la explotación sexual de niños, niñas y adolescentes es un impositivo ético que ya nadie puede desconocer. Es una lucha que requiere impulsar políticas públicas reales y concretas que involucren y potencien todas las fuerzas de la sociedad que trasciendan lo político para convertirse en una política de Estado.

Desde 1996, un grupo de instituciones públicas y privadas acordaron unir esfuerzos para iniciar un proceso con miras a la acción, prevención y eliminación de la Explotación sexual Comercial a niñas, niños y adolescentes en Costa Rica. En ese sentido por acuerdo de la Junta Directiva del Patronato Nacional de la Infancia, en 1997 se aprueba la creación de una Comisión Nacional Permanente de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial a las Personas Menores de Edad. Iniciativa que permitió crear un espacio de encuentro para la formulación de un marco conceptual y operativo básico, el cual derivó en un Plan Nacional de acción.

Lamentablemente y con preocupación la Defensoría de los Habitantes -que ha participado en dicha Comisión en su función de acompañamiento y seguimiento a la efectiva aplicación de los derechos de la niñez y adolescencia-, ha podido constatar y así lo ha hecho saber en el seno mismo de la comisión, como por algunos medios de comunicación colectiva, la falta de apoyo político y financiero que se ha dado a dicha Comisión y al Plan Nacional. Esto, unido a una evidente falta de liderazgo en la conducción de los procesos, no ha permitido que se ejecuten a cabalidad los planes y proyectos programados. Se agrega a esta preocupación el hecho que durante los primeros meses del año 2000, varias organizaciones privadas tales como, Procal, y la Fundación Paniamor expresaron divergencias sustanciales, renunciando a esta Comisión.

Es además preocupante que en el nivel internacional, los principales órganos de verificación de los Derechos de la niñez y adolescencia adoptaran resoluciones llamando la atención al país sobre este tema. Tanto el Comité de los Derechos del Niño, establecido en la Convención de los Derechos del Niño, como el Comité de Derechos Humanos sobre el Convenio Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas señalan su preocupación por la situación en el país.

El comité de Derechos Humanos en su cuarto informe sobre Costa Rica del 5 de abril de 1999, en el capítulo de áreas de preocupación y recomendaciones indica: *“El Comité está profundamente preocupado por la alta incidencia de la explotación sexual comercial de niños y niñas en Costa Rica, aparentemente relacionados frecuentemente con el turismo sexual. Se señala la creación del Consejo de la Niñez y Adolescencia y las enmiendas al Código Penal a fin de sancionar la explotación sexual de niños y niñas.*

El Comité llama la atención al Estado parte a tomar medidas para erradicar este problema, en cooperación con otros Estados, a través de la investigación y enjuiciamiento del crimen en cuestión”

Por su parte el Comité de los Derechos del Niño, Ginebra, en el segundo informe periódico de Costa Rica, celebrado el 14 de enero del 2000, adoptó en sus observaciones concluyentes en el capítulo de Temas de preocupación lo siguiente: *“El Comité expresa su preocupación sobre la alta incidencia de Explotación Sexual Comercial en el Estado Parte, aparentemente relacionada a menudo con el turismo sexual. En este sentido, mientras el comité aprecia las medidas tomadas para prevenir y combatir el abuso sexual, y la explotación sexual de los niños, tales como las reformas del Código penal (ley 7899 de 1999) y la adopción de una Plan Nacional para frenar este problema, es de la opinión que las medidas deben ser reforzadas”.*

Por otra parte, tal y como lo señalan los Comités de Derechos Humanos indicados, uno de los avances más significativos en materia de erradicación de la explotación sexual, que se pueden señalar durante el período 1999-2000 es la superación del marco normativo que existió hasta 1999, en materia de represión penal, el cual era omiso, plagado de prejuicios de género y adultocéntrico, con serias dificultades en el nivel operativo y práctico, lo que redundaba entre otros aspectos, en una gran impunidad, con la consecuente desprotección.

Sin duda, la nueva Ley Contra la Explotación Sexual de las Personas menores de Edad (ley No 7899) viene a representar un importante avance en los instrumentos para combatir este flagelo acorde los principios éticos y normativos de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

La Defensoría de los Habitantes en conjunto con organizaciones no gubernamentales como PANIAMOR, ILPES y Defensa de los Niños Internacional (DNI), asumió el reto y el compromiso de

apoyar la reforma legislativa y aportó sus mayores esfuerzos para la formulación de esta Ley, la cual fue aprobada por la Asamblea Legislativa en julio de 1999.

No obstante este avance, la Defensoría de los Habitantes reitera su preocupación por las limitadas acciones que se realizan en la dimensión preventiva y de protección (atención) a esta población, lo cual se debe expresar en una clara dotación presupuestaria, en mejorar los mecanismos de coordinación y participación de todos los sectores de la sociedad. Siguen además existiendo limitaciones de investigación social a la hora de determinar la dimensión cuantitativa del problema, así como la situación de la explotación sexual infanto juvenil masculina.

Sin duda alguna, el eje que debe prevalecer en relación con la población de niños, niñas y adolescentes en explotación sexual debe ser la prevención y la protección. La función represiva se debe circunscribir al victimario, es decir a los adultos prostituyentes y las redes de actores que realizan este indigno trasiego. En ese sentido preocupan algunas posiciones que impulsan la represión de la víctima, en lo que podría convertirse en una falsa solución de "quitar de la vista pública" el problema a costa de la dignidad y los derechos de este sector de la población.

5. La explotación del trabajo Infantil y Adolescente. El acceso a la Educación.

De acuerdo en el último "Informe sobre Trabajo Infantil y Adolescente en Costa Rica", del Patronato Nacional de la Infancia (Basado en la información que arroja la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 1998) se puede apreciar dos condiciones de la realidad de la niñez y adolescencia que de por sí denuncian la realidad de este sector de la población y las dificultades de las políticas públicas. Se refiere a la explotación laboral y el acceso a la educación, temas que por lo demás están estrechamente ligados.

En nuestro país, según la última Encuesta de Hogares de 1998, señala que del total de 952,395 niños, niñas y adolescentes que tenían entre 5 y 17 años de edad, alrededor de **120,000**, o sea un **13%**, no está asistiendo a la educación.

Esta proporción es superior en el área rural donde alcanza un 16% (94,678), mientras que en el área urbana los no asistentes (27.449) son un 7,5% de la población en esas edades. Cada año desertan aproximadamente 56.000 muchachos y muchachas (un 7.8 % de la población educativa en 1999). Eso implica que se ven obligados a abandonar el sistema educativo, 5.600 cada mes y 281 cada día lectivo.

Cuando los niños que ingresan a primer grado llegan a tercer año de colegio, el 50% ya está fuera del sistema educativo. Cuando les preguntamos las razones de por qué están fuera del sistema educativo, nos dicen dos razones principales: a) Educativas en un 55% de los casos, que incluyen: limitaciones de acceso y requisitos, falta de cupo y expulsión. b) Económicas en un 35% que se refiere a: Tener que trabajar, tener que ayudar oficios domésticos y no poder pagar los estudios (matrícula, material didáctico, transporte y uniformes).

En lo que se refiere a explotación del trabajo infantil y adolescente, se estima que 147.087, niños, niñas y adolescentes con edades entre los 5 y 17 años o sea un 15% de esa población eran parte de la fuerza de trabajo en julio

de 1998, con una prevalencia del 70% de varones (102,949), contra 44,138 mujeres -30%-.

Entre la población menor de edad inserta en el mercado laboral, existen 66,762 niños, niñas y adolescentes, que no tienen la edad mínima de 15 años establecida por la ley (Código de la Niñez y Adolescencia) para incorporarse en el mercado laboral, lo que representa un 45% de esta población. Como dato importante para conocer donde se concentra el problema es importante señalar que el 76% (111,250) de los niños, niñas y adolescentes trabajadores se ubican en el área rural.

En cuanto a la jornada laboral el 62% (30.745) de los adolescentes que trabajan, se dedican a dicha actividad durante 53 horas semanales, tiempo considerablemente mayor al máximo de 36 horas semanales establecidas por ley.

En relación con el ingreso percibido se señala el 100% de los niños trabajadores de 5 a 11 años, el 95% de los de 12 a 14 años y el 77% de los adolescentes, se ubicaba por debajo del Salario Mínimo Legal (de ¢ 41,054 en junio de 1998).

Si vinculamos el tema del trabajo infantil con el acceso a la educación es importante señalar que en la población infantil y adolescente trabajadora la tasa de deserción es del 52%. De la población que combina el trabajo y el estudio, el 47% lo hacen con rezago de acuerdo con la edad. Por su parte en los y las adolescentes trabajadores el índice de deserción alcanza el 72% y el rezago alcanza al 68%.

Un dato de profunda preocupación es el que indica que aproximadamente 20,000 personas menores de edad no trabajan ni estudian, con las obvias condiciones de vulnerabilidad que esto implica para insertarse de forma plena en la vida económica y social.

Vinculado al tema de la educación, también la Defensoría ha realizado estudios en que se ha concluido que para 1998, el país presentó un faltante de 3,121 aulas, 128,467 pupitres y sillas, 1,021 baños, 6,926 muebles para baño, 575 comedores escolares, 747 bibliotecas y 326 gimnasios, además de un gran faltante en la extensión de los programas de informática y de laboratorios para el desarrollo de la ciencia (411 centros informáticos y 268 laboratorios). Por otra parte, la educación pública tiene grandes carencias en infraestructura, fundamentalmente para el III Ciclo y la Educación Diversificada, y muy particularmente en el área rural, que es justamente donde se dan los mayores índices de deserción y donde la cobertura es más baja. Según reportes del Ministerio de Educación Pública a inicios del presente curso lectivo hacen falta 5,000 aulas y más de 10,000 mil pupitres. En este cálculo no se toman en cuenta los 170,000 pupitres que se requieren para dotar las 5,000 aulas nuevas.

6. Enfermedades Prevenibles y otras condiciones de vulnerabilidad

Uno de los datos que llaman más la atención en materia de salud, lo constituye la cobertura de inmunización la cual se deterioró fuertemente durante los primeros nueve años de la década anterior, así la cobertura de DPT-3 y de VOP-3 pasó de 95% a 85% en esos años, la de sarampión pasó de 90% al 86% y la BCG de 92% al 87%, todos de 1990 a 1998. (Estado de la Nación 1998, Página 97)

En este mismo sentido se señala que la diarrea que se reportaba en 2,009 casos en 1988, pasó a 3,528 casos en 1998 (75.57% de crecimiento en ese período) siendo esta una enfermedad de gran incidencia entre la niñez. (Todos datos estadísticos consignados en el referido Estado de la Nación, 1998)

Es dramático el tema de los nacimientos de madres menores de 15 años y de madres adolescentes, dado que el número de nacimientos de madres menores de 15 años creció en un 88.41% de 1988 a 1998, mientras que los nacimientos de madres adolescentes pasó de un 16.4% del total de nacimientos del país en 1988 a un 20.0% en 1998, lo cual habla de cambios significativos y preocupantes en relación con la sexualidad y la reproducción.

7. Las políticas Públicas y el deterioro en las condiciones de la Niñez y Adolescencia

Estas y otras características de desmejoramiento de la calidad de vida de la niñez y adolescencia, hacen que para la Defensoría sea fundamental plantear a la sociedad costarricense, no sólo el peligro para el futuro cercano del país que representa esta situación, sino la necesidad de indagar profundamente acerca de las causas de este deterioro constante y continuo.

La problemática que afronta la niñez y la adolescencia se vuelve más preocupante ya que en el ámbito global, diferentes estudios han demostrado que el gasto social en el país ha tenido una tasa de crecimiento positiva, sobre todo a partir de 1986, tanto en millones de colones constantes, como en términos per cápita y con relación al Producto Interno Bruto (PIB).

Esta conclusión, aparentemente contradictoria, llama a la atención y a la reflexión, ya que aún con el crecimiento en el gasto social la problemática de los sectores más vulnerables, y entre ellos la niñez y la adolescencia, podrían mostrar la necesidad no sólo de invertir más, sino de evaluar la forma en que se está llevando a cabo esta inversión.

Es interesante, según cálculos realizados por la Defensoría, observar como el gasto social dentro PIB, pasó de un 3.42% en 1986 a un 5.68% en 1998. (Si tomamos la nueva medición del PIB, el ascenso fue de un 3.49% en 1991 a un 4.29% en el 98). Asimismo, al dividir el gasto real entre la población menor de edad del país, la asignación per-cápita pasó de C165.60 a C336.42, para un crecimiento sostenido del 103.15%.

Entonces, ¿ cómo se explica el marcado deterioro de los índices relativos a la niñez y la adolescencia ?.

Se hace inminente la necesidad de evaluar la calidad del gasto que se está ejecutando, dado que de la totalidad de los programas evaluados en el referido estudio, un 90% se concentra en educación y salud. Este porcentaje se desagrega, en un 70% correspondiente a gastos del Ministerio de Educación, tanto administrativa como educativa y en un 20% en los gastos de atención médica de la Caja Costarricense de Seguro Social. Mientras que el gasto del PANI apenas ha pasado de representar un 1.23% del gasto en 1986 a ser el 1.85% en 1998, después de haber alcanzado un máximo del 3.37% en 1995, cuando es evidente que la población menor de edad en riesgo social ha venido en aumento durante los últimos años.

Si a lo anterior le agregamos que de la totalidad de los recursos que se le deben destinar al PANI, éste ha estado trabajando 1998 con un 27% del presupuesto que por Ley le corresponde, mientras que para 1999 fue del 33.8% del que hubiese ejecutado si los recursos girados estuvieran acorde con la Ley, y donde además la tendencia para el 2000 se mantiene, ya que suponiendo que los recursos de 1999 por concepto de impuesto de la renta y Fodesaf se mantienen, se presupuestó sólo un 36.85% (monto que si se contaran con los datos reales sería mucho menor), se comienza entonces a dilucidar como a nivel desagregado se encuentra la explicación al deterioro de los índices de niñez y adolescencia en condiciones de vulnerabilidad o del denominado "riesgo social".

Si bien es cierto que el gasto social como un todo ha venido en crecimiento, éste se ha concentrado en actividades fundamentales como educación y salud pero cuestionadas en cuanto a su eficiencia o que se dedican a la actividad "curativa" y no la preventiva.

Por otra parte, a las instituciones que tienen que atender a los niños en riesgo social no se le asignan los recursos que por ley les corresponden; es evidente entonces que el deterioro de los índices en materia de niñez la adolescencia se explica entre otras cosas por insuficiencia en los recursos asignados, así como por la poca eficiencia en la aplicación de los mismos. En ese sentido, se actúa como reacción a una creciente demanda y no de acuerdo a una política que permita identificar con claridad cuáles son las causas de los problemas que afectan a este segmento de la población nacional en particular.

No cabe duda que se hace necesario que el Estado cumpla a cabalidad con sus obligaciones de asignación del gasto, como el precepto constitucional de transferir el 6% del PIB a la educación. Incluso la Defensoría se cuestiona como insuficiente este monto asignado. También es fundamental que se revise exhaustivamente la forma en que se están asignando esos recursos y su impacto en la transformación de las condiciones de vida de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Esto implica que se debe reaccionar de forma inmediata, para ampliar las oportunidades de acceso de la población al desarrollo y crecimiento económico del país.

8. Conclusiones y Recomendaciones

- *La información presentada, en esencia nos plantea unas condiciones generales de la niñez y la adolescencia que, contrastadas con la tendencia constante de un aumento en inversión, nos permite proponer la necesidad de abrir una discusión pública sobre el modelo de las políticas de niñez y adolescencia para los próximos años.*
- *Preocupa a la Defensoría que se evidencian signos de retroceso a la doctrina de la situación irregular. Por el contrario, el nuevo paradigma de políticas públicas con enfoque de derechos que se desprende de la Convención de los Derechos del Niño de 1990, implica dejar atrás las concepciones de caridad, institucionalización y represión para asumir una concepción donde prevalezca el carácter preceptivo de la aplicación de las políticas, guiadas por el principio del "Interés superior del Niño", así como el reconocimiento de la ciudadanía social de este sector de la población en su capacidad de participación y de accionar y exigir directamente sus derechos. La superación de los problemas de la niñez y adolescencia no es responsabilidad exclusiva de las instituciones, sino que debe incluir la participación activa de los mismos niños, niñas y adolescentes, así como de la comunidad y sus distintos grupos.*

- *Los fenómenos de violación de los derechos de la niñez y adolescencia se combaten en sus causas y no en sus consecuencias. En virtud de lo anterior, las políticas públicas deben tener un componente fundamentalmente preventivo, tomando en cuenta que el tiempo de la niñez presupone acciones sin dilación en el presente. Además, se trata de una problemática de carácter polifacético que demanda intervenciones integrales donde se debe tomar en consideración la heterogeneidad y la demanda, lo que implica intervenciones y mecanismos diferenciados que deben considerar las características regionales y comunitarias.*
- *Aún cuando hay una inversión social creciente, esta es insuficiente y se debe buscar la máxima eficiencia en el uso de los recursos asignados, en el entendido que deben ser procesos lo suficientemente flexibles como para adecuarse a los cambios permanentes de condición de la niñez y adolescencia.*
- *Las políticas públicas, dentro del nuevo paradigma de la niñez y la adolescencia presuponen la modificación de la "cultura" institucional, así como la modernización y fortalecimiento de las instituciones que conforman el sector social costarricense. Este cambio institucional incluye la revisión del marco normativo al interior de cada una de las instituciones, tales como reglamentos, instrucciones, directrices, entre otras. Incluye también la identificación de los programas que no son eficaces y que permita la reorientación de los mismos o de una mayor inversión.*

F. LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, SIGNO INEQUÍVOCO DE DESCOMPOSICIÓN SOCIAL: UNA APROXIMACIÓN A LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR

1. Introducción

De forma recurrente, cada Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes ha tratado el tema de la Violencia en contra de las mujeres, particularmente, la violencia intrafamiliar, y en el informe de este año nuevamente el tema constituye una referencia obligada, en tanto la cantidad de mujeres violentadas aumenta considerablemente, así como las formas y ensañamiento con el que se ejercen los repudiables actos mediante los cuales se perpetra. Este tema, llama a una seria reflexión de todos y todas por representar una de las manifestaciones más crueles y reprochables del deterioro de la convivencia.

A pesar de que se considera que la violencia en contra de las mujeres es consustancial al sistema patriarcal, también se estima que por ser un producto cultural, es susceptible de transformar. Bajo esa premisa, visibilizar el hecho; aportar elementos conceptuales e ideológicos que contribuyan a su comprensión; reprochar las acciones u omisiones públicas que la reproducen o fortalecen y evidenciar soluciones, constituyen objetivos que han sido asumidos por la Defensoría como tareas prioritarias. Hoy, una vez más, se reitera el compromiso

institucional de denunciarlo y traducirlo en una voz de alerta, por las funestas consecuencias que puede derivar su ya de por sí exacerbación.

La violencia en contra de las mujeres y en particular la violencia intrafamiliar trasciende lo doméstico para convertirse en un tema político sobre el tipo de sociedad y modelo de desarrollo al cual nuestro país aspira. Es un tema de ciudadanía y democracia, de exclusión y equidad. La violencia contra las mujeres, su desatención y peor aún su reproducción por parte de instancias públicas y privadas, contribuye de manera decisiva a la exclusión de las mujeres al goce y pleno ejercicio de los derechos y libertades en todos los ámbitos (político, económico, social, cultural y civil). Una sociedad que se precie de ser democrática no puede tolerar, mantener ni mucho menos reproducir un obstáculo al desarrollo y disfrute de los derechos fundamentales de la mitad de su población.

Visibilizar el tema e insertarlo en la agenda de la discusión colectiva resulta conteste con la necesidad de que la búsqueda de soluciones para el disfrute de los derechos humanos de las mujeres no puede ser tarea exclusiva de las instancias creadas para la defensa de los derechos de las mujeres, en el tanto su impacto repercute directa e indirectamente en el conglomerado social; el tema es entonces, un asunto de política pública. En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes de la República en el ejercicio de su magistratura de influencia o persuasión trae nuevamente el tema de la violencia contra las mujeres, a una atención prioritaria cuyo abordaje, prevención y erradicación debe realizarse desde la perspectiva más amplia de los derechos humanos.

2. Fundamentos conceptuales

Todas las personas que habitan nuestro país enfrentan diariamente situaciones y condiciones de adversidad que afectan y alteran no solamente su, tranquilidad y seguridad sino hasta su integridad física. De forma tal que diversos tipos de violencia y de agresión se producen y reproducen en contra de la población en su conjunto y en contra de personas en particular, tanto de forma directa como indirecta, e igualmente se suceden en el ámbito de lo público como en el privado. Esta situación permanente de violencia general constituye actualmente, uno de los temas de mayor atención social, en tanto pone en riesgo y en peligro no sólo a las personas sino el acontecer diario de la vida nacional, es decir, al propio sistema democrático¹.

Existen otras formas de violencia, de naturaleza más específica, que no han sido consideradas por parte del conjunto de la sociedad como situaciones que desestabilicen o tiendan a “resquebrajar” o amenazar la estructura y funcionamiento del sistema socioeconómico y político; formas de violencia con las que se ha podido subsistir y reproducir el sistema, sin que su impacto afecte más que a las personas que las enfrentan. La violencia por razones étnico/raciales, de clase o condición socioeconómica, por la edad de las personas, por su orientación religiosa u opción sexual, por su situación de extranjeros/as a quienes no se les reconoce un status de igualdad, entre otras, han sido sutilmente incorporadas y aceptadas, en algunos casos de forma reprochable, como parte del sistema, como algo con lo que simplemente hay que convivir.

Dentro de este corolario, existe una forma de violencia que constituye histórica y universalmente la forma más generalizada y, a su vez, más silenciosa e invisibilizada de violación a los derechos humanos: la violencia ejercida en contra de las mujeres. Es la violencia "...el hilo que vincula todas las formas de discriminación en contra de las mujeres y de su subordinación...².

En diversos informes nacionales e internacionales, millones de mujeres en nuestras sociedades enfrentan cotidianamente situaciones violatorias a sus derechos, sea por acción, restricción o por omisión, precisamente por el único y exclusivo hecho de ser mujeres.

Es consabido que la violencia de género no distingue edad, color de piel, identidad cultural, nacionalidad, opción religiosa, condiciones socioeconómicas. Las mujeres son objeto de acciones en contra de sus derechos en la casa, en el lugar de trabajo público o privado, en las asociaciones gremiales, así como a través de los medios de comunicación. Diariamente a gran cantidad de mujeres, les hacen, les dicen y les suceden cosas en contra de su voluntad. Asimismo, les impiden o dificultan el acceso a servicios públicos y al ejercicio pleno de su ciudadanía. Existen, por tanto, formas específicas de violación de los derechos humanos de las mujeres, por el hecho de ser mujeres. Son bastos los ejemplos de ello:

La violencia intrafamiliar, la discriminación y acoso laboral, la violencia con características sexuales u hostigamiento sexual, la violación, la prostitución obligada, el incesto, la maternidad forzada, el abandono por parte de su compañero y el incumplimiento en el pago de las pensiones alimentarias, el despido por razones de embarazo, la negación de la esterilización de las mujeres adultas que así lo desean, el uso del cuerpo femenino como objeto de entretenimiento masculino, la discriminación y desatención a la que es sometida por los sistemas judiciales, los tratos degradantes en instituciones penitenciarias, el embarazo y la maternidad de niñas y mujeres adolescentes sin que exista un padre que se responsabilice, las detenciones arbitrarias a mujeres en prostitución, los diversos tipos de restricciones para acceder en condiciones de igualdad a cargos de elección popular, el menosprecio de sus capacidades intelectuales y laborales que se manifiestan en el no nombramiento de mujeres en puestos públicos de dirección, entre otras, no son consideradas socialmente como formas de violencia y, por tanto, como violaciones a los derechos humanos de las mujeres.

Debe llamarse la atención en temas como la participación política de las mujeres en los ámbitos de decisión el cual: "mostró algunos avances en el plano de consejos municipales, en el que ha aumentado notablemente el número de regidoras propietarias; pero, en general, su presencia en los altos cargos de decisión política sigue siendo escasa". (Estado de la Nación, 1998, pag. 226) Los datos que brinda el Informe del Estado de la Nación sobre Desarrollo Humano para 1998, dan cuenta de la enorme inequidad de las mujeres en cargos de decisión política: 4 Ministras (que incluye los recargos de las Vicepresidentas y una Ministra sin cartera) frente a 12 Ministros; 4 Viceministras frente a 16 Viceministros; 4 mujeres en la Juntas Directivas de las empresa públicas no financieras frente a 62

²Vargas, Virginia: "Prefacio", en Unifem, Las mujeres contra la violencia. Rompiendo el silencio. Nueva York: Unifem, 1997, pág. 3"

hombres; 12 mujeres en las Juntas Directivas de las empresas públicas financieras frente a 65 hombres y 31 mujeres en las juntas directivas de otras empresas públicas frente a 75 hombres.

En ese mismo sentido en materia de remuneración se muestra la discriminación donde “el ingreso promedio de la mujer es inferior, cerca de 15% del de los hombres”. (Costa Rica Contemporánea, Proyecto Estado de la Nación, El desarrollo social, pag. 182, 1999)

“Estos violentamientos –sean económicos, políticos, laborales, legales, eróticos, simbólicos o subjetivos- constituyen una de las múltiples estrategias de la producción de la desigualdad de género, en tanto producen consenso con respecto a la “naturalidad” de la inferioridad femenina. Si la mujer es inferior, será natural su lugar secundario o de subordinación; este consenso ha alcanzado a las propias mujeres, que durante siglos han desarrollado sus posibilidades de vida dentro de las limitaciones que el concepto de su inferioridad les ha impuesto.

Desigualdad-discriminación-violencia forman parte de un particular circuito de realimentación mutua que se despliega a través de la producción social de las diversas formas de aceptación que legitiman tanto la desigualdad como las prácticas discriminatorias y, a la vez, invisibilizan los violentamientos...”³.

Estos hechos, que se tratan de minimizar, ocultar y hasta negar, inciden directamente en la reproducción de un sistema generalizado de impunidad que exacerba la violencia y, con ello, la discriminación, la desigualdad e inequidad entre mujeres y hombres. De alguna forma todas las mujeres de nuestro país, o sea, la mitad de la población, se enfrentan directa y/o indirectamente a alguna o a varias formas de violencia de género. Ello evidencia un estado de descomposición social que no solo debilita sino que limita, los esquemas de gobernabilidad, así como los procesos de consolidación y ampliación de la democracia. Sobre esto es lo que quiere llamar la atención la Defensoría de los Habitantes.

3. Las respuestas jurídicas a la violencia desde el ámbito del Derecho Internacional y del Derecho Nacional

El mundo de lo jurídico debe necesariamente responder a los requerimientos y aspiraciones sociales y a los valores humanos a efecto de lograr sociedades cada vez más justas.

Uno de los valores que más ha incidido en el sistema jurídico y que ha impactado a la comunidad internacional es el reconocimiento de que las personas, por el hecho de ser tales, son portadoras de un conjunto de derechos inalienables: los derechos humanos. Su primera expresión normativa internacional ha sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

³ Giberti, Eva y Fernández, Ana María (compiladoras), La mujer y la violencia invisible. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1989, pág. 17.

Con base en su conceptualización y contenidos, grupos de mujeres de numerosas partes del mundo y que conforman el movimiento internacional de mujeres han puesto en evidencia que, tanto ese instrumento como la mayoría de la normativa nacional en que se reconocen y protegen los derechos, son androcéntricos, es decir, centrados en los intereses y necesidades de los hombres, en tanto son concebidos desde sus realidades y expectativas; sin embargo, se han asumido como respuesta a las necesidades generales de la población mundial. Con este discurso se han invisibilizado, por décadas, las realidades, las necesidades y los intereses específicos de las mujeres.

Las luchas sociales del movimiento de mujeres en el campo de los derechos humanos se han orientado, a evidenciar que la igualdad no se puede alcanzar si no se parte por reconocer que las diferencias sexuales se han transformado en desigualdades socioeconómicas, políticas, culturales y laborales entre los hombres y las mujeres, y en donde las relaciones entre ambos son relaciones de poder asimétricas, colocando a las mujeres en posiciones de subordinación. Asimismo, los esfuerzos en estas luchas, han colocado en la agenda internacional la necesidad de reconocer la magnitud y el impacto de la violencia en contra de las mujeres como resultado de las condiciones de desigualdad, inequidad, opresión e injusticia consustanciales al sistema patriarcal.

El análisis, discusión y formulación de propuestas sobre la situación de las mujeres y, especialmente, sobre la violencia ejercida en su contra se hizo realidad con las Conferencias Internacionales sobre los Derechos Humanos y, principalmente, sobre la Mujer, en el marco de las Naciones Unidas. En cada una de las cuatro conferencias se ha ido perfilando un avance importante en la conceptualización de la violencia específica en contra de las mujeres, así como las medidas y acciones para enfrentarla. En 1975 se realizó, en la ciudad de México, la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, abordándose el tema desde una perspectiva sumamente restringida, en tanto se consideró que la violencia que se perpetra en contra de las mujeres es un asunto principalmente de familia. En este primer espacio internacional de discusión se visibilizó la violencia, lo cual fue un paso de enorme importancia; sin embargo, su abordaje se circunscribió al ámbito de lo doméstico, por lo que sus manifestaciones no fueron concebidas como actos violatorios de los derechos humanos. Esta forma de concebir la violencia y restringirla al dominio de lo doméstico y de lo privado, lamentablemente sigue teniendo gran fuerza y se mantiene arraigada en amplios sectores sociales. En este sentido, Corinne Kummar ha señalado:

"...Los crímenes contra mujeres son entendidos y tratados como domésticos, como violencia personal y, por lo tanto, pertenecen al ámbito privado: con esta privatización, las violaciones contra las mujeres se hicieron invisibles. Se les negó a estos crímenes su cara pública y, en consecuencia, su significación política. Hasta su reparación social"⁴.

⁴Kummar D Souza, Corinne: "El viento del Sur: hacia nuevas concepciones", en CLADEM (Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer), Vientos del sur, Lima: F & F Editorial, setiembre de 1993, pág. 22"

En 1980 se realizó la segunda Conferencia Mundial de la Mujer en Copenhague, y la tercera se llevó a cabo en 1985 en Nairobi, en las cuales se planteó la violencia doméstica como un obstáculo al desarrollo y dignidad de las mujeres ⁵.

Un avance cualitativo se reflejó en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena en 1993, en la que la comunidad internacional hizo explícito lo que el movimiento de mujeres había venido denunciando y trabajando: que la violencia en contra de las mujeres es una violación a los derechos humanos.

En la Declaración y Programa de Acción de Viena se reconoce en el artículo 18 que:

“Los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad, de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

La violencia y todas las formas de acoso y explotación sexual, en particular las derivadas de prejuicios culturales y de la trata internacional de personas, son incompatibles con la dignidad y la valía de la persona humana y deben ser eliminadas. Esto puede lograrse con medidas legislativas y con actividades nacionales y cooperación internacional en esferas tales como el desarrollo económico y social, la educación, la atención a la maternidad y a la salud y el apoyo social.

*La cuestión de los derechos humanos de la mujer debe formar parte integrante de las actividades de derechos humanos de las Naciones Unidas, en particular la promoción de todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer...”*⁶

Asimismo, en el artículo 38 se subraya la importancia de eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso⁷.

De las Declaraciones, cuyo origen formal se encuentra en las Conferencias de las Mujeres, se logra trascender en el tema de los derechos de las mujeres a otro tipo de instrumento internacional que, por su naturaleza, posee una mayor complejidad y fuerza jurídica internacional: las Convenciones.

⁵Cfr. Carrillo, Roxanna: “Introducción: Violencia contra las Mujeres”, en Unifem, op. cit., pág. 7.

⁶ Citado por La tribuna. Un boletín trimestral sobre la mujer y el desarrollo, del Centro de la Tribuna Internacional de la Mujer, Boletín Informativo N° 43, agosto 1994, pág. 14.

⁷ Ibid. Pág. 15

La Convención para la Eliminación de todas las formas de discriminación en contra de la Mujer, de 1979, constituye el principal instrumento internacional con especificidad de género, la cual fue ratificada por Costa Rica en 1984. Este contiene básicamente disposiciones relativas a la discriminación, desde su conceptualización, hasta la enumeración de sus múltiples manifestaciones; sin embargo, la referencia a la violencia en contra de las mujeres no siempre es claramente explícita, lo que ha sido considerado como un vacío.

No obstante lo anterior, por la vía de interpretación, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas ha emitido recomendaciones, tal como la N° 19, en la que se asocia la violencia a una forma de discriminación. Concretamente definió la violencia basada en el género como: "... una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre"⁸.

A nivel regional, en el año de 1994, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos reunido en Belén do Pará, en Brasil, aprobó la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra La Mujer, en la que se señala la violencia como una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder, así como el hecho de que la eliminación de la violencia es la condición indispensable para el desarrollo individual y social de las mujeres y para poder participar en igualdad de condiciones en todas las esferas de la vida.

El artículo 1 de esta Convención conceptualiza la violencia como "...cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer", agregando que la violencia se da tanto en el ámbito público como en el privado y que incluye tanto la violencia física, sexual como la psicológica. Asimismo en el artículo 2 se establece el ámbito de aplicación, señalando que se ubica en la familia, en la comunidad y que también es perpetrada o bien tolerada por el Estado.

El marco jurídico internacional constituye, sin lugar a dudas, el referente de muchos instrumentos nacionales. El primero de ellos es la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer de marzo de 1990, mediante la cual se reconoce por primera vez en un instrumento jurídico la discriminación contra las mujeres por razón de su género, sus condiciones de desigualdad con respecto a los hombres, y se garantizan los derechos sociales de las mujeres en los campos de la educación, en el trabajo y en la familia. Asimismo se crea una instancia especial para la defensa de los derechos de las mujeres: La Defensoría de la Mujer.

En materia de violencia doméstica se asignan competencias al Ministerio de Justicia para la asesoría y orientación de las víctimas de violencia y se obliga al Poder Judicial a capacitar, a todo su personal competente, para tramitar los juicios en que haya habido agresión contra una mujer. Asimismo se desarrolla una nueva

⁸ Fitzpatrick, Joan: "Utilización de las normas internacionales sobre Derechos Humanos para combatir la violencia contra la mujer", en Cook, Rebeca J. (editora), Derechos Humanos de la mujer. Perspectivas nacionales e internacionales. Bogotá: Printex Impresores Limitada, 1997, pág 532.

figura de protección para las víctimas de violencia prevista en el artículo 152 del Código de Procedimientos Penales, el cual posibilita que, en casos de denuncia por delitos sexuales y lesiones, y cuando el imputado no se encuentre detenido, se le ordene el abandono del domicilio y el depósito de una cuota alimentaria provisional.

En el marco de la amplia conceptualización de la violencia en contra de las mujeres se han desarrollado instrumentos jurídicos nacionales, tales como la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, La unión de hecho y la Ley contra la Violencia Doméstica. Se realizan ampliaciones a temas como el régimen de protección especial a las mujeres trabajadoras en estado de embarazo, pensiones alimentarias, régimen de trabajo de las servidoras domésticas y otros, en los cuales se evidencia indiscutiblemente el tema de la violencia como ese hilo que une todas las formas de discriminación en contra de las mujeres.

El conocimiento y la experiencia que ha ido acumulando la Defensoría a través de la atención a las personas, la sistematización de las quejas tramitadas, la realización de diagnósticos, la participación en diversas comisiones interinstitucionales en relación con el impacto de la aplicación de normas especiales para la tutela y vigencia de los derechos de las mujeres, evidencia claros vacíos, en el tema que nos ocupa.

Concretamente la Ley contra la Violencia Doméstica, por la novedad de las figuras tales como las medidas cautelares, ha presentado la inconveniencia de que han sido interpretadas restrictivamente al amparo de marcos civilistas y formalistas que se traduce en vicios, tales como el incumplimiento de los plazos, falta de inmediatez en la aplicación de las medidas, imposibilidad de contar con pruebas de carácter pericial, dado que los resultados de instancias como la medicatura forense son remitidos extemporáneamente, entre otros. Asimismo, la experiencia nos revela que las medidas cautelares propias de la vía civil deben circunscribirse a casos cuyo peligro contra la vida de las personas no sea inminente, dado que una salida del agresor de la casa o el decomiso de las armas no resultan ser medidas suficientes para proteger a las víctimas. De ahí que la Defensoría de los Habitantes haya denunciado este vacío y participado en la construcción jurídica de una respuesta alternativa: la penalización de la violencia doméstica y de otras formas de agresión en contra de las mujeres.

Desde la perspectiva de esta Defensoría, la elaboración, aprobación y puesta en práctica de diversos instrumentos jurídicos ha contribuido, en términos generales, a la protección y ampliación de los derechos e intereses de las mujeres; no obstante, el mejoramiento real de sus condiciones de vida sólo será posible en la medida en que la aplicación de los instrumentos no se encuentre sujeta al conjunto de prejuicios, mitos y desinformación que existen en muchas personas operadoras del derecho y que contribuyen a reforzar la discriminación por resultado, en decir, la que sobreviene como consecuencia de la interpretación y aplicación de las leyes.

4. La Violencia Doméstica: una de las formas de violencia generalizada en el país

Como se ha señalado, la violencia tiene una amplia gama de manifestaciones, pero la más abominable y destructiva de la concepción y práctica del sistema de dominio y ejercicio del poder masculino que caracteriza a la sociedad costarricense, es la violencia física, psicológica, sexual y patrimonial a que se ven sometidas gran cantidad de mujeres en las relaciones intrafamiliares.

Cotidianamente, y por cualquier pretexto las mujeres son humilladas, desvalorizadas, insultadas, amenazadas, manipuladas, aisladas; enfrentándose, además, muchas de ellas a un menoscabo de sus bienes patrimoniales, a golpes, agresiones sexuales y hasta a la muerte.

La destrucción paulatina de la autoconfianza, la autoestima y de la propia identidad, conduce inexorablemente a las mujeres que son sometidas a la violencia a vivir en condiciones permanentes de inseguridad, temor y miedo, vergüenza y culpabilidad, lo que las limita a desempeñarse con su plena capacidad y potencialidad en sus trabajos, en sus relaciones familiares y afectivas en general, en sus diversas responsabilidades y compromisos sociales y espirituales, en la posibilidad de desarrollarse integralmente como seres humanos.

Estas repercusiones alteran, asimismo, el bienestar y la seguridad de las personas que conviven con las mujeres agredidas, especialmente, las niñas y los niños y adolescentes, que viven temerosas esperando el próximo episodio de violencia y que manifiestan formas de comportamiento y actitudes que evidencian la inestabilidad emocional, social y afectiva que existe en su inmediato entorno.

Según un estudio realizado por el Banco Mundial "...las mujeres pierden nueve años y medio de vida saludables, en promedio mundial, por causa de la violación y la violencia doméstica. Esto significa que a nivel mundial, estas formas de violencia en contra de las mujeres, que no son las únicas, tienen efectos más negativos sobre la salud de las mujeres que todas las formas de cáncer (9 años), los accidentes de tránsito (4.2 años), las guerras (2.7 años) y la malaria (2.3 años).⁹

Esta alarmante situación pone en evidencia los efectos que en la vida de las mujeres acarrea la violencia, no sólo por los homicidios como el fenómeno más visible, sino por la incidencia en la salud misma de las mujeres y en general en su calidad de vida.

La Defensoría de los Habitantes llama la atención sobre la dificultad del reporte en esta materia y del sesgo que afecta la estadística, dado que muchas de las afecciones de las mujeres como producto de la violencia, no son valoradas como tal, y resultan invisibilizadas en la sintomatología emergente y no en la causalidad que da origen a la afección misma. De manera que las dimensiones del impacto en la salud de las mujeres derivadas de la violencia doméstica se ve

⁹ Heise, Lori. Violencia en contra de la mujer: la cara oculta sobre la salud. OPS, Washington, 1994, citado en el proyecto de ley N° 13.874 "Penalización de la violencia contra las mujeres mayores de edad", publicado en La Gaceta N° 17, Martes 25 de enero del 2000, pág. 2.

afectado por un subregistro y a pesar de ello, los índices de salud mundiales la reportan por encima del cáncer o accidentes de tránsito, que para el caso de Costa Rica, constituyen causas que incrementan de forma sustancial la mortalidad.

Esta dimensión del problema, que contempla la violencia doméstica como un problema de salud pública es uno de los fundamentos con base en los cuales el movimiento de mujeres solicitó al Gobierno de la República que la situación de violencia intrafamiliar sea declarada como una situación de emergencia.

Enfrentar la violencia intrafamiliar con el propósito de prevenirla, sancionarla y erradicarla es un asunto de Derechos Humanos, así lo visualiza la Defensoría de los Habitantes y lo pone de manifiesto en forma vehemente en el presente informe.

El problema de la violencia intrafamiliar exige una atención prioritaria de ahí que la Defensoría de los Habitantes insista en el llamado a las diversas instancias estatales, organizaciones de mujeres, medios de comunicación y la sociedad civil en general, en tanto son múltiples las causas que contribuyen a producirla y reproducirla.

Valorando el trabajo de atención, capacitación, sensibilización y análisis realizado por parte de varias instancias estatales y de la sociedad civil, durante el período que cubre este Informe, el mismo ha sido de enorme importancia y así lo reconoce esta Defensoría; sin embargo, la actitud y comportamiento agresivo en contra de las mujeres sigue estando profundamente arraigado en la población masculina de nuestro país, en la familia y en otras instituciones de la sociedad. Por esta razón, la Defensoría de los Habitantes pone de manifiesto la urgente necesidad de concebir y poner en marcha nuevas y diversas acciones para incidir, en conjunto, en su erradicación, así como continuar con los programas y actividades que se han ido ejecutando.

5. Estado de la Situación

En Costa Rica, durante el año pasado fueron asesinadas 25 mujeres en manos, principalmente, de sus compañeros o excompañeros y, a mayo del presente año, ya son 9 las mujeres asesinadas en estas condiciones. De continuarse con esta tendencia se tendrá, al final de año, una cantidad similar o mayor a la del año pasado de mujeres asesinadas por los que se suponen son sus compañeros de vida.

Las nueve mujeres que han fallecido como resultado de hechos de violencia intrafamiliar, desde Vera Violeta fallecida el 3 de febrero; Ana Cecilia el 9 de febrero; Margarita el 16 de febrero; María Milagro el 12 de abril; Ana Lorena el 3 de mayo; María Lucrecia el 7 de mayo; Olga el 11 de mayo; Elizabeth el 17 de mayo, fueron víctimas dentro de lo que se ha dado en llamar la crónica de una muerte anunciada, en tanto habían sido sujetas de otras formas de violencia antes de encontrar la muerte. Sus esperanzas de vida fueron cercenadas violenta y

traumáticamente a la temprana edad de 14 años, la menor de ellas, y de 44 años la que contaba con mayor edad.

La mayoría de ellas perdieron su vida en manos de sus esposos. De hecho, de conformidad con los datos que brinda el Ministerio de la Condición de la Mujer, a partir del análisis de los casos que ingresan a asesoría y atención al Programa de Violencia del INAMU, los esposos son los principales agresores, representando un 48 %; mientras que los exesposos representan un 2.8%; los compañeros no unidos por vínculos formales representan un total de 22.5 %.

Todas las historias de violencia doméstica entrañan dolor y violación a los derechos fundamentales. Uno de los casos más dramáticos, según refirió la prensa nacional, es el de una mujer que era sometida a constantes golpizas por parte de su compañero, quien antes de asesinarla incendió la casa que compartían, la persiguió y al encontrarla la golpeó brutalmente, propinándole una puñalada en el cuello y perforándole la tráquea. Al momento del homicidio, el agresor gozaba de libertad condicional.

En otro caso de violencia se pone en evidencia las deficiencias del sistema, dado que la mujer pidió ayuda y activó los mecanismos legales para salvar su vida. Acudió en dos oportunidades a presentar la denuncia por violencia doméstica pero no fue auxiliada oportunamente.

Los datos estadísticos que reflejan la cantidad de denuncias por violencia doméstica ante la Delegación de la Mujer del INAMU son alarmantes y coadyuvan a comprender, con mayor amplitud, la dimensión que adquiere la violencia contra las mujeres. En el transcurso de 1999 se atendieron personalmente 5188 casos, de los cuales el 95% aproximadamente fue por violencia doméstica. Del total de casos, 2455 se atendieron por primera vez en materia de violencia doméstica. La cantidad de llamadas recibidas por la línea gratuita fue de 11.152, todas relacionadas con esta forma de violencia, y el 97% de personas que llamaron fueron mujeres. Para marzo del presente año se han atendido 1146 casos, siendo 500 el total de casos nuevos. De éstos últimos, la mayor parte de las víctimas estaban casadas (56%) y en Unión Libre (24.8%), habiendo sido agredidas principalmente en forma física y psicológica. Aun cuando existe una cifra "oculta o encubierta" es impactante comprobar la cantidad de mujeres agredidas, "castigadas", que ya lo han denunciado.

Asimismo, resulta importante señalar los datos que reporta el Poder Judicial, en tanto se consignan 19.915 demandas por violencia doméstica que ingresaron entre los meses de enero y setiembre de 1999, siendo la provincia de San José la que más casos ingresados posee, para un total de 6780. Del total de casos ingresados, sólo 49 casos son "reentrados", por lo que el resto son nuevas situaciones y nuevas víctimas de la violencia doméstica en nuestro país.

La cantidad de casos ingresados al Poder Judicial ponen en evidencia el impacto que la Ley contra la violencia doméstica ha generado en el Poder Judicial, elevando el circulante de los despachos de familia, y los mixtos. Fundamentada en estos datos, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado a fortalecer los procesos de sensibilización y capacitación en la materia, para que los mitos,

prejuicios y experiencias personales no sean el parámetro de la aplicación del derecho.

La violencia doméstica es un problema social, que al denunciarse ante las instancias competentes se judicializa, y ello obliga al aparato jurisdiccional a aplicar de la mejor forma el derecho y satisfacer de la mejor forma la pretensión de la víctima: la protección de su integridad y su vida. Ello cobija la vía penal, la cual, resulta competente para conocer de todas las transgresiones a los bienes jurídicos tutelados, con independencia del hecho generador. El limitar la acción de la justicia por tratarse de un hecho proveniente de la violencia intrafamiliar es actuar irresponsable y negligentemente, y contribuir a reproducir la violencia, razón por la cual esta Defensoría apoya la necesidad de denunciar, investigar y sancionar cualesquiera irregularidad que en este marco se realice e insta a las Autoridades competentes a aplicar de forma ejemplarizante los mecanismos disciplinarios cuando compruebe falta en este tipo de casos.

6. La penalización contra la violencia doméstica: una necesidad impostergable.

Como se hace evidente, la situación de violencia intrafamiliar es alarmante y todo parece indicar que los mecanismos existentes, focalizados principalmente en el ámbito del derecho de familia, son insuficientes para frenar el abuso, la agresión, la violencia, de la que son objeto miles de mujeres.

Como se dejó patente en el Informe Anual 98-99 de esta Defensoría, la interpretación y aplicación de la Ley contra la Violencia Doméstica no ha tenido las repercusiones previstas para la protección de las mujeres y otras personas de la familia que son agredidas. Asimismo, el análisis de los problemas en torno a la ley (principalmente las responsabilidades que le competen a la Administración de Justicia y a la Fuerza Pública), la gravedad de las lesiones en muchos de los casos denunciados, la cantidad de mujeres asesinadas y la insuficiencia de la respuesta jurídica del derecho de familia, confirmó la necesidad de preparar una propuesta de proyecto de ley que se insertara en la vía penal y que respondiera a la necesidad de protección de las víctimas, de tipificación de conductas lesivas como delitos, de sanciones al agresor y de reparación del daño individual y social causado.

El trabajo de discusión para el esbozo del proyecto se inició al interior de la Comisión Interinstitucional de Seguimiento a la Ley contra la Violencia Doméstica, posteriormente se consideró necesario constituir una Comisión ad hoc para estos efectos. Para ello se creó la *Comisión de Estrategia para la Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres*, constituida por representantes de: la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, Instituto Nacional de las Mujeres, CEFEMINA, Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica, Dirección de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Justicia, Comisión de Violencia Doméstica del Poder Judicial, Comisión del Niño y del Anciano Agredido (asesoría legal), así como expertas en la materia a título personal (AE Badilla, T. Ramellini y R. Madden).

La Ley de penalización elaborado fue entregado al señor Presidente de la República al final de la Marcha del 25 de noviembre en conmemoración del Día de la No Violencia. Durante las sesiones extraordinarias, el proyecto fue asignado a la Comisión Permanente Especial de Asuntos de la Mujer.

Los aspectos fundamentales del proyecto, y que se señalan en la Exposición de Motivos, son los siguientes:

Ambito de aplicación específico: las mujeres mayores de edad en relaciones de poder y de confianza.

La no restricción a las relaciones de pareja sino que abarca aquellas relaciones derivadas de los vínculos de convivencia, afectivos, de autoridad, de jerarquía e intergeneracionales.

Los tipos penales propuestos tutelan bienes jurídicos que afectan, en algunos casos de forma irreparable: la vida, la dignidad, la integridad, la calidad de vida, el patrimonio y la sexualidad.

La acción penal de la mayoría de los delitos es pública a instancia pública, a excepción de los delitos patrimoniales y algunos delitos de violencia física y psicológica.

No admite la posibilidad de la conciliación, salvo en los delitos de violencia patrimonial.

Establece un sistema novedoso de penas alternativas, contemplándose penas sustitutivas, complementarias y accesorias a la pena de prisión.

Reconoce como delito la conducta denominada maltrato, la cual se diferencia de los delitos de lesiones pues no requiere de un resultado para ser sancionado y, además, lo abstrae del ámbito de las contravenciones.

Se crean delitos de violencia psicológica.

Se crean delitos de violencia patrimonial y de incumplimiento de deberes.

Se establece la obligatoriedad de acciones de prevención como la divulgación de la ley y educación de las personas al respecto.

Desde la perspectiva de la Defensoría los tipos penales propuestos constituyen protecciones a bienes jurídicos a través de figuras de mera acción, es decir, que para la penalización del hecho no se requiere el resultado. Tal es el caso de la figura del "maltrato" que es un delito de acción, de manera que la víctima no requiere la probanza del resultado, sea de una fractura, o una lesión. Esta figura por ejemplo, viene a superar el tipo penal de lesiones, que requiere un resultado para su penalización, como lo es una incapacidad por más de diez días.

Particular atención merecen dos disposiciones procesales, tal como la no conciliación en este tipo de delitos, con excepción de los dispuestos en el capítulo de violencia patrimonial, por la manifiesta desigualdad que existe entre las partes; así como la especial ponderación que debe brindársele a la declaración de la víctima en el proceso, dada la ausencia de testigos en los que tradicionalmente se perpetran este tipo de hechos.

El proyecto del Penalización de la violencia contra las mujeres a pesar de ser represivo para los hechos graves, su lógica general se enmarca en la doctrina

criminológica imperante que cuestiona, entre otras cosas, la pena privativa de libertad como la principal y casi exclusiva respuesta del derecho penal ante la transgresión de bienes jurídicos tutelados. Este espacio de control social y de ejecución de la pena pierde su eficacia en delitos que por su naturaleza requieren "prima facie" la reinvidicación del derecho. El proyecto propone un sistema alternativo de penas que permiten solucionar el problema de la impunidad de los delitos propuestos con respuestas alternativas a la prisión; respuestas con fines ejemplarizantes y de resarcimiento a la víctima.

De esta forma, algunas medidas alternativas como la compensación pecuniaria y la restitución de bien o valor son mecanismos alternos, modernos y con ventajas comparativas para la víctima que verá la violación a su derecho compensada. Asimismo la prestación de servicios de utilidad pública y el cumplimiento de instrucciones son espacios alternativos a la pena privativa con carácter ejemplarizante que le posibilitan al ofensor realizar acciones que benefician a la comunidad.

Asimismo, el proyecto de Ley privilegia la participación activa de la víctima, a través de la toma de opinión de la ofendida en todo lo relativo a la aplicación de penas alternativas o en los procesos de reemplazo de penas.

Como todo proyecto que puede ser ampliado y mejorado, la Comisión en la que participa la Defensoría ha recogido las opiniones de grupos diferentes de mujeres y ha organizado múltiples sesiones de trabajo que permiten recibir sugerencias, lo que ha servido para sugerir varias mociones a las diputadas/os que lo están discutiendo. El proyecto de ley se encuentra actualmente en la Comisión en primer lugar y ya cuenta con el Informe Técnico del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa.

Es necesario señalar que de aprobarse este proyecto continuará vigente, en la sede de Familia, la Ley contra la Violencia Doméstica, de manera que corresponderá a las mujeres decidir por la vía en la que canalizan la violación a sus derechos; para tal efecto deberá tomarse en consideración que la Ley existente prevé como mecanismo principal las medidas cautelares, para la protección de un bien jurídico mayor, como lo es la integridad psicológica, sexual, física y patrimonial; pero si la acción constituye un tipo penal y se considera que una medida cautelar es insuficiente, la vía correspondiente será la denuncia penal.

Con base en lo expuesto, esta Defensoría hace un vehemente llamado para que la Asamblea Legislativa apruebe a la mayor brevedad este proyecto de ley, el cual posibilitará a las víctimas de violencia un espacio en el ámbito penal que tipifique las manifestaciones específicas que se perpetran en contra de las mujeres. La Defensoría hace suyas las palabras y el sentimiento que evoca la consigna de BASTA YA DE VIOLENCIA EN CONTRA DE LAS MUJERES, y de la impunidad de los agresores.

7. Otras formas de incidencia

Otra de las formas en que la Defensoría atiende el problema de la Violencia Intrafamiliar es brindando apoyo y asesoría a las mujeres que acuden a la Institución, lo que incluye la referencia a instituciones que prestan servicios legales y/o psicológicos. Asimismo se les elabora la solicitud de medidas de protección

para ser presentadas en los Juzgados de Familia en caso de que lo requieran. Semanalmente, la Defensoría atiende de 10 a 15 casos, principalmente por violencia psicológica; sin embargo, conviene señalar que en la mayoría de los casos de mujeres que denuncian violencia psicológica y física, cuando se ahonda en la situación se evidencian muchos hechos relacionados con la violencia patrimonial, como el que el agresor aporta lo mínimo para el mantenimiento de la casa y la satisfacción de las necesidades familiares, o el destrozo o venta de los instrumentos de trabajo de la mujer, o la obligación de entregarles el sueldo que ellas se han ganado.

Un aspecto importante de señalar, por las implicaciones que tiene, es el hecho de que en reiteradas ocasiones las mujeres han manifestado haberse acercado a un Juzgado para solicitar las medidas cautelares, indicándoseles que si no existe agresión física no pueden ayudarlas. Esta situación es contraria a lo que establece la Ley, violentándose de esta forma el derecho de las mujeres a ser protegidas ante las otras formas de violencia que en la Ley se identifican.

El trabajo de concientización y sensibilización a la población sobre la gravedad de la violencia y sus consecuencias, así como la capacitación en la interpretación y utilización de la Ley sigue siendo de enorme importancia para la Defensoría. Por esta razón se intenta cumplir con todas las demandas de capacitación y charlas, así como en relación con las solicitudes de los medios, que con frecuencia se hacen a la Institución.

Una de las actividades novedosas que se inició en el mes de julio ha sido la VIGILIA POR LA VIDA DE LAS MUJERES, ALTO A LA VIOLENCIA que se realiza todos los primeros viernes de cada mes, de 5 de la tarde a 8 de la noche, en el quiosco del Parque Central de San José. La actividad se hace con el propósito de reflexionar y recordar a todas aquellas mujeres que han sido asesinadas como consecuencia de la violencia intrafamiliar. De esta manera, un grupo amplio de instituciones estatales, universidades, organizaciones de derechos humanos, de mujeres, de organizaciones religiosas, entre otras, se reúnen como una forma de rendir tributo a estas mujeres, así como para sensibilizar al público que se hace presente sobre las gravísimas consecuencias de continuarse con esta situación. La Defensoría ha considerado de mucha importancia la realización de las vigilias y las continuará apoyando. En algunas cabeceras de provincia también se ha realizado esta actividad.

Otro mecanismo desde el cual se contribuye a combatir la Violencia en contra de las mujeres es a través de la formulación de documentos, teórico, conceptuales y jurisprudenciales que le aporten elementos de conocimientos para enfrentar el fenómeno de la violencia doméstica a quienes operan, interpretan y aplican el derecho.

En esta línea, particular atención merece el documento titulado La ley contra la Violencia Doméstica concordada, anotada con citas de jurisprudencia y comentada.

Este es un proyecto de la Comisión Permanente para el seguimiento de la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar del Poder Judicial en el que la Defensoría fue parte activa de la Subcomisión responsable.

El documento fue publicado por el Poder Judicial en 1999 y, sin duda, constituye un aporte sustancial para mejorar el conocimiento de las disposiciones legales y darle coherencia al sistema mediante la concordancia con el resto de la legislación atinente, así como con la jurisprudencia más actual que ha emanado de instancias jurisdiccionales, principalmente del Tribunal de Familia.

Desde la perspectiva de la Defensoría, los principales fines del instrumento lo constituyen la contribución para lograr una mayor homogeneidad en la interpretación de la Ley contra la Violencia Doméstica y el rescate de la juridicidad del instrumento jurídico.

Todas las personas que de alguna forma trabajan en la materia, desde el espacio jurisdiccional, estatal, y de la sociedad civil, tienen en el documento "Ley contra la Violencia Doméstica concordada, anotada con citas de jurisprudencia y comentada" una lectura obligada y un libro de consulta cotidiano.

Finalmente la Defensoría de los Habitantes decidió aprovechar la conmemoración del Día Internacional de la No Violencia contra la Mujer, para inaugurar el Proyecto de Divulgación y Promoción de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses, mediante el cual se coadyuvará a la construcción de un nuevo orden social más justo, donde los derechos de todas las personas sean efectivamente protegidos y disfrutados, donde la conciencia sobre el bien particular se relacione intrínsecamente con la conciencia sobre el bien social y donde la violencia se excluya como un mecanismo de ejercicio de poder en contra de las mujeres. Iniciar ese reto el Día internacional de la No Violencia contra la Mujer, es reafirmar desde la Defensoría el compromiso para concretar esta misión con perspectiva de género.

8. Conclusiones

- Tal y como se evidencia en el presente estudio, a pesar de que se considera que la violencia en contra de las mujeres es consustancial al sistema patriarcal, también se estima que por ser un producto cultural, es susceptible de transformar de ahí que es necesario que la sociedad civil, medios de comunicación e instituciones públicas y privadas aunemos esfuerzos, desde las competencias de cada instancia, para su prevención, atención y combate.
- Vistas las funestas consecuencias que la violencia tiene respecto de la salud de las mujeres, y que elevan a considerar el tema como un problema de salud pública, resulta indispensable que las autoridades sanitarias del país, diseñen instrumentos estadísticos que puedan incorporar esa importante información.
- Tomando en consideración lo anterior, La Defensoría considera necesario fortalecer y ampliar los procesos de capacitación a los operadores jurídicos respecto del contenido y alcances de la Ley contra la Violencia Doméstica y la

perspectiva de género como instrumento para el análisis de los derechos de las mujeres, fortaleciendo además los mecanismos para la investigación de denuncias por incumplimiento de deberes de los funcionarios públicos en materia de violencia intrafamiliar, tanto en la vía jurisdiccional como la administrativa.

COSTA RICA, PAÍS RECEPTOR DE POBLACIÓN MIGRANTE: HACIA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS INTEGRALES

1. Introducción

A través de la historia, queda demostrado que las migraciones internacionales han estado estrechamente relacionadas con la producción y economía de los diferentes países y regiones, en donde se presenta una alta movilidad humana. Desde la perspectiva sociológica, es un hecho que las migraciones contribuyen al desarrollo de las sociedades, pues se observa en estas últimas una mayor riqueza cultural y un gran aporte del recurso humano en lo productivo, siempre que hay flujos migratorios constantes.

La región centroamericana no ha escapado a esta dinámica social y ha experimentado migraciones importantes, sea por razones políticas, económicas e incluso por desastres naturales que han obligado a migrar a miles de personas en los últimos años.

Tal es el caso del Huracán Mitch que agravó la situación económica de los habitantes de los países del área, aumentando la pobreza y la necesidad de empleo, lo que provocó una fuerte migración que afectó directamente a nuestro país, ya que se ha incrementado el número de personas que vienen en busca de mejores condiciones de vida.

Costa Rica se constituye nuevamente en el principal país de destino para estas personas en la región, las cuales en su mayoría son nicaragüenses, igual como ya ha ocurrido durante otros momentos históricos, por ejemplo en la época

posterior al terremoto de Nicaragua o de la revolución del mismo país en los años 80.

Ante este flujo migratorio creciente y en determinadas épocas de carácter masivo, nuestro país debe finalmente asumir y reconocerse como país receptor frente a un área centroamericana expulsora de población y, por tanto, orientarse hacia un proceso de incorporación de esta variable social y económica en la dinámica costarricense.

La Defensoría de los Habitantes, a lo largo de su experiencia en la materia y dentro del marco de su competencia, orientándose en el respeto de los derechos e intereses de los habitantes a partir del buen funcionamiento del sector público, observa con suma preocupación cómo la temática migratoria aún no ha sido asumida con el nivel de importancia y urgencia que esta realidad demanda desde hace más de veinte años, no obstante las casi 400,000 personas que en forma extraoficial se especula han migrado hacia nuestro país y se han asentado en él.¹⁰⁵

El crecimiento del flujo migratorio en condiciones masivas, cuya solución aún no se vislumbra ni a corto ni a largo plazo dada la situación social y económica de desventaja que aún privan en la región centroamericana, sumado a la falta de previsión y planificación en los planes nacionales de desarrollo, derivan en acciones cortoplacistas, desarticuladas y a un alto costo social para la población costarricense.

Este panorama ha significado en algunos casos la manifestación de actitudes de intolerancia y hasta de discriminación¹⁰⁶. Tal y como lo han dicho muchos expertos en la materia, la xenofobia se sustenta por distintos tipos de prejuicios como podrían ser culturales, religiosos y étnicos; sin embargo, el caso es que se afianza a través de afirmaciones negativas en contra de grupos poblacionales a los que se va identificando como personas de menor categoría que el resto de la colectividad.

La falta de definición en esta materia conlleva, tal y como lo apuntó el Grupo Consultivo en la Reunión de Estocolmo, celebrada en 1999 entre los organismos cooperantes, a señalar que: *"La migración desordenada irregular, tanto interna como externa, trae como consecuencia el incremento de áreas marginales, el crecimiento urbano desordenado, el deterioro de la calidad de vida*

¹⁰⁵ "...datos indirectos como la cantidad de nacimientos de hijos de madres nicaragüenses en Costa Rica, los censos de población realizados en Nicaragua y las estimaciones de esa población en Estados Unidos le sirvieron de base a Brenes – demógrafo- para lograr una aproximación válida de la presencia de esa población en el país (...) Luego de proyectar esos datos a 1999, Brenes concluye que la población total de nicaragüenses en Costa Rica es de 340.000 y 360.000 personas. De acuerdo con el demógrafo Luis Rosero, el techo de las estimaciones sobre la población de nicaragüenses es 400.000. Esa valoración máxima, explicó, asume que la fecundidad de las nicaragüenses es idéntica a la de las costarricenses, lo cual no es cierto, según sus cálculos, pues las primeras tienen una tasa de fecundidad un 30% mayor que las nacionales." La Nación, 5 de diciembre de 1999, p. 4 A.

¹⁰⁶ Además es necesario, no perder de vista una de las principales dificultades a las que se enfrentan los inmigrantes como es la xenofobia, que tal y como lo define Lelio Mármora "es el prejuicio negativo al extranjero...El extranjero odiado es aquel con el que se convive o convivió dentro de un espacio territorial determinado y, a veces en una organización social institucionalizada. La percepción negativa del "otro" está frecuentemente fundada en razones raciales, étnicas, culturales o religiosas y, el enfrentamiento toma una característica violenta con el objetivo de suprimir o desplazar al otro de un área territorial en litigio." Mármora (Lelio), Las políticas de las migraciones internacionales, Buenos Aires, Editorial Alianza, 1ª edición, p. 72.

*de los inmigrantes y el riesgo de fortalecer las redes internacionales de tráfico ilegal de migrantes*¹⁰⁷.

En un intento por atender esta situación, nuestro país ha decretado tres procesos de excepción migratoria durante la última década, que han permitido a los inmigrantes legalizar su situación y, con ello, formalizar su presencia en el país, haciéndose acreedores de derechos y obligaciones propias de su condición.

El último de estos regímenes se aprobó en 1998, como resultado de una reunión de Presidentes de la región que buscaba atender los problemas ocasionados por el Huracán Mitch. El Gobierno costarricense respondió con este régimen a la solicitud de más de 150,000 personas inmigrantes que se encontraban indocumentadas.

No obstante este esfuerzo, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en que la respuesta no se ubica exclusivamente en el tema de la legalización, aún cuando su importancia es evidente. Y, en este sentido, ha estimado necesario ubicar este tema en forma prioritaria en el presente informe, no sólo como parte de su labor como Secretaría Técnica del Foro Permanente de Población Migrante, sino además por la responsabilidad que demanda dar respuestas a una realidad indiscutible: la presencia de personas migrantes en el país y la necesidad de propiciar un proceso de integración de éstas que favorezca el desarrollo humano conjunto de todos los miembros de la sociedad.

Es necesario, entonces, definir una política integral e integradora de todos los segmentos de la sociedad, reconociendo la realidad del fenómeno de la migración que se ha afianzado en nuestro país por varias décadas y cuya fuerte incidencia en la dinámica nacional resulta incuestionable y difícilmente reversible.

Por las razones expuestas, es que esta Defensoría considera que las autoridades públicas deben asumir de inmediato el desafío de definir políticas migratorias insertas dentro del Plan Nacional de Desarrollo, de forma que se incorpore esta perspectiva en los programas sociales de manera que, en armonía con las necesidades de la población nacional, se propicien relaciones sociales integradoras y no discriminantes.

2. Del proceso de Amnistía Migratoria y sus principales resultados

La amnistía migratoria o régimen de excepción comenzó a regir el 1º de febrero de 1999, mediante el Decreto Ejecutivo N° 27457-G-RE, publicado en la Gaceta N° 239 de fecha 9 de diciembre de 1998, beneficiando a las personas inmigrantes irregulares centroamericanas y beliceñas que residían en Costa Rica y demostraran su ingreso y permanencia desde antes del 9 de noviembre de 1999.

¹⁰⁷ Información extraída de documento Plan Estratégico y Actividades de la OIM relacionadas con las consecuencias del Huracán Mitch en Centro América. II Reunión del Grupo consultivo del BID para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, Estocolmo, Suecia, 25-28 de mayo de 1999.

Dicho régimen se instauró atendiendo al compromiso asumido por el Gobierno de Costa Rica en la reunión de Presidentes realizada en El Salvador en noviembre de 1998, que se da posterior al Huracán Mitch, con la intención de encontrar soluciones a los efectos sociales y económicos de este fenómeno natural.

El otorgamiento de este régimen de excepción en momentos de particular crisis en la zona, es uno de los aspectos reconocidos a Costa Rica como Estado por parte del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas que se reunió en abril de 1999.¹⁰⁸

El dato estadístico de recepción de solicitudes al 31 de julio de 1999 levantado por la Dirección General de Migración y Extranjería reporta la presentación de 155,316 solicitudes de residencia cobijadas bajo este régimen, distribuidas geográficamente según se anota en el cuadro adjunto, de las cuales el mayor porcentaje corresponde a ciudadanos nicaragüenses y más de un 56% de localizan en San José.¹⁰⁹ Esta cifra resultó inferior a la expectativa del número de personas que se acogerían a este beneficio.¹¹⁰

<i>Oficina de Recepción</i>	<i>Total</i>
San José	87.296
Liberia	5.758
La Cruz	2.963
Nicoya	2.352
El Coco	2.041
San Carlos	14.262
Upala	3.735
Los Chiles	6.675
Puerto Viejo	5.772
Limón	9.320
Guápiles	5.196
Pérez Zeledón	1.666
Golfito	1.370
Sereno	192
Quepos	1.570
Puntarenas	5.148
<i>Total</i>	<i>155.316</i>

Fuente: Oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.

¹⁰⁸ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Costa Rica 07-4-99.CERD/C/304/Add.71: " El comité toma nota con reconocimiento de que incluso en momentos de crisis económica o durante desastres naturales, el Estado parte ha mantenido tradicionalmente una generosa política de refugiados y de inmigración. El comité toma nota con particular interés de que se ha decretado una amnistía migratoria del 1° de febrero al 31 de julio de 1999 para permitir la regularización de la situación de gran número de inmigrantes clandestinos y lograr así que disfruten de sus derechos sociales, económicos y culturales, en particular por lo que respecta al trabajo."

¹⁰⁹ Oficio DG-434-99, 30 de abril de 1999 de la Dirección General de Migración y Extranjería.

¹¹⁰ Según información publicada en el periódico La Nación del 2 de febrero de 1999, "el Gobierno de Costa Rica acordó, el año pasado, otorgar la residencia a más de 300.000 centroamericanos ilegales...", p. 6A.

Al 17 de abril del 2000, del total de solicitudes, se habían resuelto favorablemente 122,919 de ellas y 6,890 habían sido denegadas.¹¹¹ Es decir, de las 129,809 solicitudes resueltas a la fecha indicada, un 94.69% de las personas que optaron por acogerse a la amnistía lograron regularizar su status migratorio en el país. Ello representa un logro muy importante, a nivel de los objetivos que inicialmente propuso la decisión gubernamental: ordenar la permanencia de personas indocumentadas en el país.

Nacionalidad	Resoluciones										
	Hombres					Mujeres				Total	
	Menores		Mayores			Menores		Mayores			
	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	
Beliceña	1	0	7	0	1	0	8	0	15	0	
Guatemalteca	20	0	62	1	16	1	91	2	189	4	
Hondureña	46	2	196	10	49	0	326	4	617	16	
Nicaragüense	13.764	371	50.490	3.768	11.900	401	43.650	2.289	119.804	6.829	
Panameña	48	0	677	12	29	0	484	5	1.238	17	
Salvadoreña	84	0	382	7	68	1	522	16	1.056	24	
Total	13.963	373	51.814	3.796	12.063	403	45.081	2.316	122.919	6.890	

C: concedidas /D: denegadas

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería

Departamento de Planificación, información suministrada por las Oficinas Regionales que atienden el Régimen de Excepción

Los datos suministrados muestran cómo un 53.88% de las resoluciones responden a solicitudes provenientes de hombres y un 46.11% a mujeres, diferencia que se mantiene tanto a nivel de personas mayores y menores de edad. Del total de solicitantes, un 80% son personas mayores de edad y un 20% son menores.¹¹²

A propósito del significativo porcentaje de mujeres, resulta interesante destacar que de conformidad con una investigación realizada por FLACSO sobre las Mujeres Adolescentes y la Migración entre Nicaragua y Costa Rica, se señala que para 1997, en Nicaragua existía una alta concentración de hogares jefeados por mujeres. Se indica a su vez que en el 51% de estos hogares se ha dado migración hacia Costa Rica, por considerarla una estrategia de sobrevivencia¹¹³

Por otro lado, según la evaluación de una muestra de solicitudes de amnistía realizada en un estudio especial efectuado entre FLACSO y la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, se concluye que en el caso de las personas menores de edad, se encontraba un 18.9% dentro del rango de 13-19 años, correspondiendo a un 9.6 % los ubicados entre los 0-12 años de edad. Se indica, además, que el 56.5% del total de beneficiarios corresponde a población entre los 20 y

¹¹¹ Dentro de las principales causas de la denegatoria de las solicitudes, se encuentra la falta de documentación que acreditara la permanencia antes del 9 de noviembre de 1998, fecha límite para beneficiarse de este régimen. Oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.

¹¹² Información suministrada por Oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería, datos de cuadro sobre resoluciones emitidas según oficina.

¹¹³ Morales (Abelardo) y Cranshaw (Martha), Mujeres Adolescentes y Migración entre Nicaragua y Costa Rica, FLACSO, Unión Europea, Programa Mujeres Adolescentes y Consejo de la Integración Social, San José, 1998.

40 años de edad.¹¹⁴ Se evidencia que la mayor cantidad de solicitudes a nivel de rango de edad se ubica en el grupo de población económicamente activa, que se incorpora a la producción nacional.

Además de los resultados propios de este régimen de excepción, para cuya obtención el Gobierno de la República dispuso de una suma significativa de recursos presupuestarios, resultados que se irán desarrollando a lo largo de este análisis, no puede obviarse que en el transcurso del proceso se enfrentaron limitaciones en su aspecto operativo. Estas limitaciones fueron verificadas por la Defensoría de los Habitantes conjuntamente con funcionarios de la Dirección General para Refugiados y de la Organización Internacional para las Migraciones en seguimiento a la actuación de la Dirección General de Migración y Extranjería, mediante una serie de visitas realizadas a las oficinas regionales de esta dependencia. Al respecto, se detectaron las siguientes:

- Personal insuficiente para resolver las solicitudes: En algunas oficinas donde el volumen de atención fue superior a las cinco mil solicitudes, se constató que solamente habíaN tres o cuatro funcionarios para atender lo relacionado con el régimen, sea recepción de la solicitud, confección del expediente y resolución del mismo, tal es el caso de Puntarenas y San Carlos. (Ver cuadro: Total de recepción de solicitudes por oficina).
- Falta de capacitación a los funcionarios sobre el tipo de trámites que maneja cada oficina. Consultados al respecto, algunos funcionarios indicaron que no estaban seguros de las gestiones que debían realizar. Tampoco contaban con capacitación adecuada para la utilización de los equipos de cómputo.
- Resolución tardía de las solicitudes presentadas. Se han encontrado casos de personas que han solicitado su cédula desde julio pasado y aún no tienen una resolución, también hay falta de información sobre las fechas de presentación para retirar la cédula de residencia debido a la tardanza en el trámite. Nótese al respecto que de conformidad con el informe de la Oficina de Planificación de la Dirección de Migración Extranjería al 17 de abril del 2000 faltaban por resolver aún 25,507 solicitudes.
- Condiciones inapropiadas de algunas de las oficinas, principalmente en La Cruz, EL Coco, Puerto Viejo de Sarapiquí y Ciudad Quesada. La infraestructura está en mal estado pues no cuentan con espacio físico suficiente para el personal que alberga, falta luz natural, las instalaciones eléctricas son insuficientes para instalar los equipos de cómputo, lo que ha generado atrasos pues en algunos casos se ven obligados a imprimir la información en otra oficina por esta deficiencia. Las edificaciones son muy viejas y se encuentran deterioradas.

Con el propósito de coadyuvar en el mejoramiento del proceso, en su oportunidad esta Defensoría trasladó estas observaciones a la Dirección General de Migración y Extranjería para que se tomaran las medidas del caso. Al respecto, y en forma expedita, dicha entidad respondió de forma positiva y desarrolló, a través

¹¹⁴ FLACSO-OIM, Amnistía Migratoria en Costa Rica: análisis de los alcances sociales y del impacto del régimen de excepción migratoria para los inmigrantes de origen centroamericano en Costa Rica, Coordinador Abelardo Morales Gamboa, San José, 1999, página 22.

de su Oficina de Planificación, entre los meses de febrero a abril del presente año un programa de capacitación en todas las oficinas regionales.¹¹⁵

Sobre el particular es importante reconocer el esfuerzo por mejorar los servicios brindados y que, en definitiva, redunde en una adecuada ejecución de un proceso tan importante en materia migratoria como ha sido el Régimen de Excepción. Sirva al respecto como ejemplo el hecho de que la oficina de Liberia fue trasladada a un edificio nuevo que permite a los funcionarios y a los usuarios contar con mayor comodidad y orden para realizar los trámites. No obstante, se insiste ante las autoridades correspondientes sobre la necesidad de atender las condiciones particulares de otras oficinas como La Cruz, El Coco, Ciudad Quesada, Sarapiquí, y Limón, habida cuenta que el proceso de amnistía aún no ha concluido y la demanda de servicios será constante a partir de los trámites de renovación de documentos subsiguiente.

En atención a las necesidades de información de las personas que podrían verse beneficiadas por el Régimen de Excepción, es importante resaltar el trabajo de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con esta población, las cuales se han preocupado por colaborar con la Dirección de Migración, distribuyendo panfletos informativos sobre el régimen, brindando asesoría jurídica y capacitación en cuanto a los requisitos necesarios, así como sobre los derechos y deberes que les otorga la condición de residentes.¹¹⁶

No obstante las dificultades apuntadas, es importante señalar los principales beneficios que ha traído este proceso. Como ha venido insistiendo esta Defensoría, el otorgamiento de un régimen de excepción se constituye en una fase de inicio de vital relevancia para la identificación de nuestro país como país receptor de población migrante. Esta condición receptora si bien no es reciente sino de profunda raigambre histórica, no ha sido asumida como tal a nivel de la formulación de los planes de desarrollo nacional, de política social y de agenda gubernamental, habida cuenta del cambio de naturaleza del tránsito migratorio originalmente político a uno esencialmente económico como se define en la actualidad.

Por otro lado, resulta evidente el beneficio que conlleva para la propia población migrante contar con documentos que les acredite como residentes regulares en el país, reduciéndose de esa forma los márgenes de vulnerabilidad por su condición de indocumentados. El status de residente libre de condición que se otorga a quienes se les resuelva favorablemente la solicitud conlleva no sólo el reconocimiento pleno de derechos fundamentales, derechos que desde siempre les han sido inherentes como personas, pero que, en muchas ocasiones se ven expuestos por la condición de irregular, sino, además, se fortalece la posibilidad de exigir su respeto, al tiempo que se deben asumir las obligaciones concomitantes.

Esto se confirma de acuerdo con los resultados obtenidos por la investigación realizada por FLACSO y la OIM sobre la Amnistía Migratoria, cuando

¹¹⁵ Información suministrada por la Jefe de la Oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.

¹¹⁶ Información suministrada por la Pastoral Social de Ciudad Quesada, El Productor R.L., y ONGs pertenecientes al Foro Permanente de Población Migrante.

se indica: *"El principal beneficio que reconocieron las personas consultadas en este estudio es la seguridad, es decir la posibilidad de poder movilizarse, de trabajar y acudir a los servicios sociales sin la amenaza de ser capturados por las autoridades de migración y de ser deportados."*¹¹⁷

A nivel de la población receptora, es decir, la sociedad costarricense, el proceso de amnistía ha provocado diversas reacciones, desde quienes la apoyan hasta quienes la adversan, razón que obliga a trabajar en forma intensa e integral en la adopción de políticas públicas en las que se asuma la condición de país receptor que nos caracteriza, de forma que el proceso de integración de la población migrante se realice en forma conjunta.

3. Del estado de situación después de la amnistía.

Concluido el período para la recepción de solicitudes (31 de julio de 1999) amén de dar continuidad al proceso de estudio, resolución y emisión de las cédulas de residencia respectivas por parte de la Dirección General de Migración, el Gobierno de la República anunció la constitución de una comisión de alto nivel con el propósito de elaborar una propuesta de política migratoria.

Cabe señalar que la necesidad de esta definición fue planteada por esta Defensoría en el Informe Anual 1998-1999 como una de las prioridades a las cuales habría de abocarse el Estado en seguimiento a un proceso que había arrancado con el régimen de excepción, en procura de brindar una visión integral y no meramente formalista (regulación migratoria) al movimiento migratorio que vive nuestro país y que por muchos años se ha mostrado desarticulado.

Dicha Comisión fue conformada por los Ministros de Trabajo, Seguridad Pública, Justicia y Relaciones Exteriores, bajo la coordinación de la Segunda Vicepresidencia de la República. No obstante que el ofrecimiento presidencial suponía la entrega de una propuesta a pocos meses de conclusión de la amnistía, no es sino hasta el 28 de enero del 2000 que se concreta la constitución de esta comisión que debía elaborarla (La Gaceta N° 20 del 28 de enero del 2000).

El artículo 5 de este decreto señala: *"Se encarga a la Comisión Asesora la elaboración de un plan de acción en materia migratoria para ser presentado a consideración del Presidente de la República. A su vez, una vez avalado por el Presidente, el mismo será sometido a conocimiento del Consejo Nacional de Migración para lo de su cargo. "*

Valga señalar que el decreto de cita no establece ningún plazo dentro del cual esta comisión habrá de cumplir con su cometido y, a la fecha, no se cuenta aún con esta propuesta.¹¹⁸

¹¹⁷ FLACSO-OIM, Amnistía Migratoria en Costa Rica, op.cit., pág 41

¹¹⁸ Sobre el trabajo de dicha Comisión se publicó en los medios de comunicación que probablemente la definición de esta Política migratoria integral, estaría lista para finales de octubre de 1999, aunque inicialmente se pretendía que sería para agosto. Periódico Al Día, 27 de setiembre de 1999, página 4.

En forma paralela y a raíz de las graves consecuencias del Huracán Mitch, en la IV Conferencia Regional sobre Migraciones -Proceso Puebla, celebrada en enero de 1999, se establecieron las líneas de acción a favor de las poblaciones afectadas directamente.

Es así que como parte de las prioridades de atención de esta emergencia regional, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM-, presenta ante el Grupo Consultivo del BID que se reunió en Estocolmo los días 28 y 29 de mayo de 1999, una propuesta estratégica que apoye el proceso de reinserción socioeconómica y reasentamiento de la población más gravemente afectada y que se vio obligada a emigrar a países como Costa Rica.¹¹⁹

Dentro de esta propuesta se incluyeron como ejes fundamentales los componentes de Salud, Trabajo, Vivienda y Educación, con la finalidad de encontrar posteriormente financiamiento para los Proyectos Específicos que se presentaron en esta Reunión, en cuya elaboración, para el caso de Costa Rica, intervino el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

Como parte de esas propuestas, en la actualidad, la OIM se encuentra desarrollando el Proyecto de Educación con financiamiento del BID, el cual se extenderá hasta el mes de setiembre del 2001.

4. Del estado general de la situación migratoria en el país

Aparte del análisis del movimiento a nivel del régimen de amnistía, es importante acotar que la situación en relación con el ingreso de personas extranjeras al país tanto regular como irregular es continua.

En este sentido, la Dirección General de Migración y Extranjería registra un flujo migratorio para enero del 2000 que contabiliza 207,060 personas registradas como residentes permanentes de todas las nacionalidades, 32,054 como residentes temporales y 656 asilados políticos. En relación con el año pasado se cuenta con un total de 4,168 solicitudes de residencia de todas las nacionalidades por la vía ordinaria, y fuera del régimen de excepción se otorgaron entre nuevas y duplicados un total de 24,198 residencias permanentes y 1,404 temporales, además de 53, 545 renovaciones de cédulas permanentes y temporales.¹²⁰

Esta información resulta importante si se tiene en cuenta que, grosso modo, entre residentes permanentes, temporales y asilados, se contabilizan 239,770 personas extranjeras que conviven en nuestra sociedad, es decir, un 7,18% de la población nacional. Este porcentaje resulta aproximativo teniendo en cuenta que se presume que el número de extranjeros indocumentados en el país podría elevar significativamente este porcentaje –extraoficialmente se habla de hasta un 20% del total de la población-, información que se obtendrá con los resultados del próximo Censo Nacional.

Por otra parte, en relación con el ingreso irregular de personas extranjeras al país, se tiene que en el año 1999 se realizaron 43,077 rechazos en puestos fronterizos. Recordemos que se entiende por rechazo administrativo la acción por medio de la cual la autoridad competente, al efectuar el control migratorio, niega a

¹¹⁹ II Reunión del Grupo consultivo del BID para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, Estocolmo, Suecia, 25-28 de mayo de 1999.

¹²⁰ Información suministrada por la Oficina de Planificación de la Dirección General de Migración y Extranjería.

un extranjero su ingreso al país y ordena su inmediato traslado al país de embarque, de origen o a un tercer país que lo admita.¹²¹

En relación con estas acciones administrativas de rechazo, se observa una disminución en relación con el año anterior como se indica en el cuadro siguiente que muestra la estadística de la última década en la materia, lo cual evidencia no sólo el aumento en el flujo migratorio durante este período, sino además, el impacto del régimen de excepción en la ejecución de este tipo de acciones, en los últimos años, al evidenciarse una disminución del número de rechazos efectuados entre los años 1998 y 1999.

**Rechazos efectuados en puestos fronterizos
De 1990 a 1999.**

<i>AÑO</i>	<i>CANTIDAD</i>
1990	309
1991	840
1992	4.222
1993	13.434
1994	33.905
1995	57.573
1996	62.146
1997	22.671
1998	58.400
1999	43.077
TOTAL	296.577

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería, Departamento de Planificación.

En cuanto a deportaciones realizadas por la Dirección General de Migración y Extranjería, el año pasado se efectuaron 520 deportaciones, cifra que se incrementó notablemente en relación con los últimos tres años. Esta situación también puede verse fundamentada en la propia ejecución del régimen de excepción, en tanto la amnistía corrió para quien acreditara permanencia en el país antes del 9 de noviembre de 1998.

**Deportaciones
De 1990 a 1999.**

<i>AÑO</i>	<i>CANTIDAD</i>
1990	61
1991	169
1992	91

¹²¹ Art. 115 Ley General de Migración y Extranjería N° 7033 del 13 de agosto de 1987y art. 75 de su Reglamento.

1993	109
1994	635
1995	1863
1996	2022
1997	63
1998	167
1999	520
TOTAL	5.700

Fuente: Dirección General de Migración y Extranjería, Departamento de Planificación.

En cuanto a las acciones administrativas referidas a población indocumentada, cabe destacar que la Fuerza Pública, con el apoyo de la Policía Migratoria, continúa realizando operativos en el centro de San José, en los que detienen a personas sin documentos que son llevadas a las celdas de la Comisaría y puestas a las órdenes de la Policía Especial de Migración. En algunos casos, detienen hasta 20 personas en un día, se someten a investigación y si demuestran legalidad en la permanencia son dejadas en libertad, de lo contrario se les inicia proceso de deportación.

Se han encontrado a través de estos operativos personas que califican como refugiados en el país. Tal es el caso de cinco personas somalíes que fueron detenidas por no portar documentos, y que posteriormente fueron apoyadas por el ACNUR en las gestiones de solicitud de refugio.¹²²

Cabe aclarar aquí que la condición de las personas refugiadas se encuentra amparada tanto en la Ley General de Migración y Extranjería como en la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, ratificados por Costa Rica. Estos últimos no sólo reconocen el derecho a la protección de las personas que reúnen los requisitos para ostentar este status, sino también les permite el acceso al trabajo para su subsistencia.

El año pasado hubo un mayor movimiento en los trámites de solicitantes de refugio. Es así que, en el primer semestre, se recibieron 127 solicitudes de las cuales 91 fueron acogidas y, para el segundo semestre, se recibieron 143 de las cuales a diciembre del año pasado 86 habían sido aprobadas y quedaban pendientes de resolver 31. La mayoría de los solicitantes de refugio eran de nacionalidad colombiana y cubana, para un total de 270 solicitantes y 177 aprobados. Según datos suministrados por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados en Costa Rica –ACNUR- del 3 al 30 de enero del presente año se presentaron 32 solicitudes, 11 de las cuales tenían pendiente la entrevista para ser resueltas, indicando una tendencia elevada de solicitudes de refugio solamente en el primer mes.

En relación con las condiciones de permanencia de las personas acogidas al régimen de refugio, es necesario resaltar el reciente acuerdo tomado por el Consejo Nacional de Migración mediante el cual se instruye a la Dirección General de Migración y Extranjería para que se expidan permisos de trabajo a estas

¹²² La situación de estas personas fue conocida por la Defensoría en una visita realizada en noviembre de 1999, a la Quinta Comisaría, con el fin de detectar las condiciones del lugar de detención de personas indocumentadas, se coordinaron acciones con ACNUR, para que se les brindara apoyo y asesoría en la solicitud de refugio, teniendo en cuenta que dichas personas tenían ya varias semanas de haber sido detenidas sin que se les hubiera resuelto su situación migratoria.

personas. Este es el resultado de un esfuerzo conjunto realizado entre la Defensoría de los Habitantes, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados –ACNUR-, la Dirección General para los Refugiados –DIGEPARE- y Consultores y Asesores Internacionales.

Al respecto, por mucho tiempo la Dirección General de Migración mantuvo en suspenso la autorización para que las personas en condición de refugiadas pudiesen trabajar, decisión administrativa amparada en que debían acreditar su permanencia durante tres años, como lo señala el artículo 17 de la Convención citada. Sin embargo, esta política únicamente llevaba a agravarles la situación económica y social debido a la falta de apoyo económico por parte de las autoridades públicas.

En este sentido, las distintas gestiones realizadas por parte de las instancias señaladas se apoyó en el planteamiento que se hiciera en el pleno del Foro Permanente de Población Migrante en diciembre pasado sobre la problemática que enfrentaban los refugiados asentados en Costa Rica. En esa oportunidad se expuso que estas personas, no obstante estar autorizados para permanecer en el país, no podían tener acceso a la realización de actividades laborales, lo cual reñía con lo establecido en la Convención y Estatuto sobre los refugiados en cuanto al derecho al trabajo.

Actualmente, la Dirección General de Migración y Extranjería se encuentra elaborando los instructivos necesarios para proceder a emitir este permiso de trabajo.

Por otro lado, conforme puntualizáramos en el Informe Anual 1998-1999, es preciso contar con información confiable en materia de población migrante como un supuesto esencial para la elaboración de las políticas públicas y planes de acción en relación con la efectiva inserción de esta población en la sociedad costarricense. Tal y como señaláramos en esa oportunidad, el perfil de la población migrante que se ha levantado con la escasa y dispersa información que se tiene es tan sólo una aproximación a la realidad de la situación, por lo que a la fecha tan sólo se ha podido trabajar con tendencias al respecto en espera que pronto el país cuente con datos metodológicamente más acabados y precisos.

En este sentido, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INEC- ha señalado que la elevada movilidad al interior del país se constituye en una limitación para la recolección de la información. Es criterio de dicho instituto que de las variables demográficas que determinan el crecimiento de la población, la migración internacional es la que presenta mayor dificultad para estimarla pues una persona puede registrar más de un movimiento migratorio en un determinado período.

Cabe destacar que en los cinco censos nacionales que hasta la fecha se han realizado, se han incorporado distintas variables para introducir el aspecto de las migraciones¹²³. En este sentido, para el censo de este año se incluyeron más

¹²³ Censos Nacionales

Temas incluidos en los Censos de Costa Rica para investigar la Migración Internacional

Tema		1950	1963	1973	1984	2000
Lugar de residencia habitual	x	x	x	x	x	
País de nacimiento	x	x	x	x	x	

indicadores como: país de nacimiento -lo que informa no sólo el país de nacimiento de la persona sino el de su madre-, país de residencia 5 años antes de vivir en Costa Rica -lo que ayuda a captar las recientes inmigraciones-, año de llegada al país y nacionalidad.

En cuanto a la cantidad de personas inmigrantes, el INEC indica que *"Se ha especulado que las cifras van de los 200.000 a los 500.000, sin embargo a través de la encuesta de hogares de años pasados se logró captar información sobre unos 130.000 nicaragüenses cifra que duplica la de años anteriores"*¹²⁴

En ese sentido las tendencias recogidas por el Informe El Estado de la Nación van encaminadas a decir que entre los años 1984-1997 el número de nicaragüenses se duplicó en el país; aumentó la concentración de esta población en el Área Metropolitana; el mercado laboral cambia por lo que demuestra presencia en labores no solo agrícolas; se da la feminización de la migración nicaragüense con un mayor grado de participación en el mercado laboral; y el nivel educativo de los migrantes ha mejorado.¹²⁵

5. Situación laboral de las personas migrantes en Costa Rica

El panorama jurídico del trabajo de personas migrantes en el país ha incorporado nuevas situaciones durante los últimos años. Al respecto, la subordinación a un porcentaje concreto de trabajadores extranjeros en centros de trabajo que establecía el Código de Trabajo fue eliminada a partir del Voto N° 616-99 emitido por la Sala Constitucional, el cual eliminó la restricción contenida en el artículo 13 de dicho Código. Asimismo, los permisos de trabajo emitidos por el Ministerio del ramo han sido suspendidos, en tanto en la actualidad se reconoce tan sólo como requisito para laborar la legalidad de la permanencia, el status migratorio que se ostente y las necesidades de mano de obra de los empleadores.

En determinado momento en años anteriores, el Ministerio de Trabajo, como ente rector en la materia y supervisor de los procesos de contratación, instauró mecanismos de control para los trabajadores migrantes a través de la conocida Tarjeta Estacional. Este programa fue suspendido y en la actualidad la Dirección General de Migración y Extranjería sólo expide estos permisos para el trabajado doméstico y, de ahora en adelante, para los que se encuentren bajo status de refugiado. En este sentido, cabe indicar que la condición de residente que se otorga bajo el régimen de excepción, se define como libre de condición, no estableciéndose ninguna restricción para sus beneficiarios, quienes pueden optar por actividades laborales.

Año de llegada a Costa Rica	-----	X	X			
Nacionalidad legalizado	X	X	X	X	X	
País de residencia hace 5 años	--	--	--	X	X*	X
País de residencia anterior	--	X	--	--	--	
Años de residir en Costa Rica	--	X	--	--	--	
*solo se anotó fuera del país						

¹²⁴ Barquero (Jorge), *La investigación de la migración internacional en los censos en Costa Rica del 2000*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, p. 7.

¹²⁵ Proyecto Estado de la Nación, *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores más actuales 1998*, N° 5, San José, 1999 pág. 47.

Respecto a los controles existentes para evitar abusos por parte de los patronos hacia los trabajadores migrantes, una de las principales debilidades que se encuentra es la limitación que enfrenta el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en cuanto a la falta de recurso humano en la Inspección General de Trabajo. En este sentido, el Ministerio cuenta con un total de 27 oficinas de Inspección para todo el país, siendo que algunas actualmente carecen de recursos técnicos y equipo, como transporte, para realizar las visitas a los lugares de trabajo, lo que imposibilita cumplir adecuadamente su función.

Sobre el particular en el Informe Anual 1998-1999 rendido por la Defensoría de los Habitantes, se señaló: *"Esta Defensoría considera necesario que el Ministerio de Trabajo en vista de este nuevo panorama fortalezca la función de control que le corresponde. En la actualidad la acción de la Dirección General de Inspección es muy limitada por la falta de recursos, lo que debe ser solventado a la brevedad con miras a garantizar las nuevas reglas que rigen la materia."*

Cabe destacar que la labor de estos funcionarios es fundamental para hacer un cumplimiento efectivo de la legislación laboral, de forma que se garantice a los trabajadores las condiciones y derechos laborales fundamentales, así como el cumplimiento de las obligaciones patronales –cotización a la seguridad social y póliza de riesgos laborales, entre otras-, y se desestime a su vez la explotación por parte de empleadores que se atienen a la irregularidad de los trabajadores para evadir el cumplimiento de salarios mínimos y pago de cargas sociales.

Del total de las consultas recibidas en las oficinas centrales del Ministerio de Trabajo, alrededor de un 25% de trabajadores son nicaragüenses y alrededor de un 20% de ellas se refieren a relaciones laborales. Es interesante señalar que en la atención de los días sábados se incrementa notoriamente el número de personas nicaragüenses que asciende al 40% o al 50% de la consulta, esto ha ido aumentando en los últimos meses y se puede ligar al régimen de excepción¹²⁶.

Esta labor de inspección no sólo ha de ir dirigida a la fiscalización en cuanto a la contratación de personas irregulares por parte de patronos inescrupulosos, sino además a la protección de los derechos derivados de la prestación de servicios y de las condiciones laborales de estos trabajadores, así como al control interinstitucional en el cumplimiento de las cotizaciones para la seguridad social.

Sobre el particular, cabe destacar el alto porcentaje existente en nuestro país de evasión de obligaciones en materia de seguridad social, tanto por parte de algunos patronos como de algunos trabajadores en contubernio con éstos. El efecto social de esta evasión es a todas luces negativo, dada la reducción que se produce en la inversión en servicios de salud particularmente. Esta situación se ilustra con el hecho de que para 1999 tan sólo un 12% de las trabajadoras domésticas se encuentran aseguradas en el país.¹²⁷ Al respecto si tomamos en cuenta que un alto número de mujeres migrantes se dedican a la prestación de estos servicios, resulta claro que esta evasión afecta particularmente a población migrante.

¹²⁶ Información suministrada por la Lic. Flores, Asesora del Despacho del Ministro de Trabajo, en ponencia del Foro Migración e Integración, 9 de setiembre de 1999, Auditorio INS.

¹²⁷ Así indicado por la Asociación de Trabajadores Domésticas, con base en información suministrada por la Oficina de Estadística de la CCSS.

Ante solicitud de esta Defensoría para conocer el porcentaje de denuncias y el tipo de intervención que realizan las oficinas regionales de la Inspección del Ministerio de Trabajo, se pudo detectar que la mayoría de estas dependencias no cuentan con registros confiables en relación con esta población. En términos generales, el número de denuncias conocidas es muy bajo, situación que contrastada con el significativo número de personas que laboran en nuestro país en condición de indocumentadas supone un subregistro de la situación. En cuanto a los motivos de las denuncias se señalan despidos injustificados –particularmente de trabajadoras domésticas-, no pago de salario mínimo de ley, seguro social y póliza de riesgos laborales.¹²⁸

Sobre esta falta de información, la Dirección Nacional e Inspección General de Trabajo informó a esta Defensoría que a partir del funcionamiento de la Unidad de Asesoría en Investigación y Calidad de Gestión del Ministerio se pretende establecer en la base de datos un rubro referente a esta materia. Se señala, además, que debido a la falta de recursos de esa Dirección en cuanto a los trabajadores migrantes *“...no es posible implementar esta área de manera independiente, por lo que los controles de migrantes materia laboral, están insertos en los ciclos inspectivos comunes, estableciendo la coordinación debida con las dependencias de migración cuando encontramos, personal laborando en forma ilegal, para lo que a su competencia corresponde.”*¹²⁹

En cuanto a las contrataciones que se realizan para períodos específicos según las cosechas, se evidencia en los últimos tiempos mayor preocupación por parte del Ministerio de Trabajo por vigilar las condiciones de éstas.¹³⁰ Así ha ocurrido en relación con la zafra y recolección de café, macadamia y en zonas como Turrialba, Tucurrique, Orosi, La Suiza, Alajuela, Jiménez y Juan Viñas.

La Defensoría de los Habitantes en los últimos años ha recibido algunas denuncias en torno a la situación de trabajadores migrantes en el país; sin embargo, la mayoría de éstas al versar sobre situaciones laborales particulares escapan de la competencia directa de la Institución. En ese aspecto, se ha realizado una labor de referencia hacia las autoridades del Ministerio de Trabajo, órgano competente en la materia, para que intervenga en el asunto.¹³¹

Por su lado, el Ministerio de Trabajo, a través de la Dirección de Empleo, ha realizado diferentes diagnósticos de la situación de la demanda de la fuerza de trabajo en distintas regiones del país, incluso en coordinación con la Dirección General de Migración, como lo es el correspondiente a las regiones Pacífico Seco y Chorotega, realizado en el mes de diciembre de 1999. Este estudio tuvo como objetivo fundamental determinar las necesidades de fuerza de trabajo en las empresas azucareras, meloneras y de cítricos.

¹²⁸ Oficio D.R.C. 128-00, 27 de abril del 2000, suscrito por el Jefe de la Dirección Región Central, Oficio 065-00-WGP, de fecha 28 de abril pasado, suscrito por el Director de la Región Chorotega, Oficio DRPC-069-2000, de fecha 05 de abril del 2000, suscrito por el Jefe de la Región Pacífico Central y Oficio sin número de fecha 6 de abril de 2000, suscrito por la jefe de la Región Brunca.

¹²⁹ Oficio DNI-760-2000, de fecha 3 de mayo del 2000, suscrito por el Director Nacional de Inspección General de Trabajo, del Ministerio del ramo.

¹³⁰ Según estudios del Ministerio de Trabajo realizados a partir del mes de setiembre de 1999.

¹³¹ En este sentido, sirva de ejemplo el seguimiento que esta Defensoría ha dado a una denuncia en Turrialba (exp. N° 5956-22-98) sobre hacinamiento e inseguridad en una hacienda de la zona, en la cual se encontraban 40 costarricenses y 50 nicaragüenses, de permanencia estacional y en la que el propio Ministerio de Trabajo corroboró las condiciones de las viviendas asignadas a estos trabajadores. En ese mismo sentido, Informe sobre actividad cafetalera cantón Jiménez y Turrialba de setiembre de 1999 elaborado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Entre las principales conclusiones a las que se arriba en este estudio en particular, en lo relativo al tema que nos ocupa, se indica:

- *La actividad cañera es la mayor demandante de fuerza de trabajo de la región, con un 47% del total de la población que se ocupa en labores agrícolas en la zona, de la cual un 51% es extranjera. Le sigue el melón que ocupa un 32% de esta fuerza de trabajo. Finalmente, está la actividad cítrica, a la que se incorpora un 17% de extranjera.*
- *“Con relación a los patrones migratorios, es destacable que en el caso de los movimientos de fuerza de trabajo extranjera hacia la provincia de Guanacaste, nos encontramos ante movimientos cuyo objetivo básico es laborar en diversas actividades productivas de índole estacional, principalmente caña de azúcar, naranja y melón, teniendo como característica principal el que la mayoría retorna por sí sola, a su lugar de origen, con el fin de ocuparse de sus pequeñas parcelas o bienes patrimoniales.”*
- *Se señala la urgencia de fortalecer la labor interinstitucional, entre la Caja Costarricense de Seguro Social, la Dirección General de Migración y la Dirección Nacional de Empleo “con el objetivo de garantizar el cumplimiento de los derechos laborales por parte de los empleadores, efectuar acciones de campo que propicien revisar las condiciones de infraestructura y controlar la calidad de empleo con relación a las condiciones salariales y de jornadas de trabajo que se dan a los cortadores y los recolectores nacionales y extranjeros en la región.*
- *Se llama la atención sobre la figura de los “contratistas”, encargados del reclutamiento, selección y administración operacional y técnica de los trabajadores, lo cual corresponde por cuenta de ellos y reduciendo la relación de los empleadores con los trabajadores. Esta labor de intermediación requiere de seguimiento, teniendo en cuenta las ganancias que produce y el ingreso sin control de mano de obra migrante.¹³²*

El informe realizado en la región Huetar Norte por parte de la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo, de noviembre de 1999, no se queda atrás en cuanto a recomendaciones de este tipo pues también hace referencia a la necesidad de realizar un adecuado seguimiento y vigilancia al cumplimiento de derechos laborales de los trabajadores que se ubican en la región.

La Defensoría reconoce el esfuerzo realizado por el Ministerio de Trabajo. Sin embargo no puede perderse de vista que definitivamente la labor que realizan las oficinas de inspección de trabajo es insuficiente ante la situación que enfrentan los trabajadores migrantes.

¹³² Diagnóstico de la demanda de Fuerza de trabajo, Zafra de Naranja y Caña de Azúcar, Elaborado por la Dirección General de Migración y Extranjería y la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo, diciembre de 1999.

Como observación general, la Defensoría considera urgente que el Ministerio de Trabajo establezca mecanismos de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones que emanan de sus propios estudios, insumos técnicos esenciales para garantizar el respeto de los derechos laborales de los trabajadores.

Por otro lado, cabe destacar que el tema de las condiciones laborales de las personas migrantes resulta incompleto y restringido a un trabajo de fiscalización si no se atiende a la necesidad de establecer una política nacional de trabajo y empleo que cubra a todos los habitantes del país y que tenga como componente especial el tema de los trabajadores migrantes. Se trata de una tarea que se encuentra pendiente y hacia ella habrá de enrumbar esfuerzos el Ministerio del ramo.

6. De la demanda de servicios de la población migrante

El proceso de inserción de todo grupo poblacional en otro involucra aspectos sociales, económicos y culturales que deben ser cuidadosa y particularmente atendidos en procura de un proceso armónico y respetuoso de los derechos fundamentales tanto de los que llegan como de los que ya están. Lamentablemente en nuestro país, la entrada de población migrante se ha concebido tan sólo como un asunto de carácter migratorio o de regularidad en la permanencia en el territorio y no como un fenómeno sociológico que incide significativamente en la dinámica social.

Es importante en este aspecto analizar la demanda de servicios básicos por parte de la población migrante y la forma como han respondido las instituciones públicas, en tanto un panorama más claro en esta materia constituye un insumo esencial que ha de tenerse en cuenta en la formulación de una política integral en materia de migración y, en general, de las políticas sociales del país, dado que permite evidenciar las necesidades existentes.

Se analiza en este sentido, el acceso a la salud, el acceso a la educación, el acceso a la vivienda y el acceso a programas de bienestar social, principalmente.

a. Acceso a servicios de salud

Las fuentes consultadas en materia de servicios de salud para efectos de este análisis son la Dirección de Migración sobre los resultados de la amnistía migratoria, las estadísticas que se obtuvieron de varios hospitales nacionales y regionales de la Caja Costarricense de Seguro Social, así como las referencias del Informe N° 5 del Estado de La Nación, correspondiente a 1998.

En relación con el tema de demanda de servicios de salud por parte de la población migrante, del estudio realizado por FLACSO-OIM, se señala que los nacimientos de madres nicaragüenses reportan un aumento constante en Costa Rica que va en 1987 de una tasa del 2,9% a 1996 con un 8,7 % del total de

nacimientos. A partir de 1993, ese incremento en nacimientos empieza a hacerse evidente (4,5%). Es decir en tres años **se duplicó** la tasa de nacimientos de madres nicaragüenses.

Los datos de pacientes atendidos de origen nicaragüense dentro del sistema hospitalario están muy dispersos y no son comparativos. Sin embargo, es posible evidenciar que muchos acuden a los servicios de Emergencia de los Hospitales Nacionales por el temor a ser rechazados en las Clínicas y Centros de Salud dada su condición de indocumentados, mientras que en el servicio de emergencias no se lleva un registro de la nacionalidad de los pacientes que atienden. Es así que muchas personas migrantes procuran la atención en estos servicios para evitar los trámites de validación de derechos, al que se les refiere en la consulta en clínicas y hospitales y en donde se establece el pago de la atención en caso de que no sea asegurado.

De acuerdo con un estudio realizado en todos los centros médicos del país, solicitado por la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, en 1998 se determinó que los servicios médicos que demandan los inmigrantes, en su mayoría nicaragüenses, le cuesta a esta institución la suma de \$495 millones por mes y evidencia que los servicios de ginecobstetricia y consulta externa son los más frecuentados por este sector de la población.

La demanda de servicios por parte de estas poblaciones está ubicada geográficamente alrededor de cuatro centros hospitalarios: San Vito, Ciudad Neilly, Escalante Pradilla y San Juan de Dios. Al ser las mujeres las que más consultan los servicios de salud reproductiva, la demanda aumenta también en los servicios de pediatría.

El último estudio elaborado por la Caja Costarricense de Seguro Social ¹³³, se ocupó de estimar los costos de la atención en salud de usuarios panameños y nicaragüenses entre 1994 y 1997, tomando como punto de referencia la frecuencia de la consulta y de hospitalización anuales, en forma paralela al crecimiento poblacional.

De dicho estudio se puede concluir que la tendencia en los costos es creciente y muestra un incremento relativo importante entre 1995 y 1997. El estudio señala que entre 1994 y 1995 el crecimiento observado fue levemente superior al 20%; entre 1995 y 1997 se presenta un aumento mayor de alrededor del 38 %. Este incremento representa entre el 5 % y 11 % de los gastos anuales del seguro de salud.

De la información consultada se extraen los siguientes datos relevantes: la edad de la población migrante atendida está en el rango de los 15 a los 49 años, cuyo perfil de morbilidad en el caso de los varones se relaciona con patologías asociadas al desempeño laboral, mientras que en el caso de las mujeres la causa más frecuente de consulta responde al área de salud reproductiva y evidencia una ausencia de métodos de planificación. En cuanto a los accidentes laborales, el Departamento de Riesgos del Trabajo del Instituto Nacional de Seguros reporta

¹³³ Información suministrada por la Dra. Virginia Salazar, Jefe de la Sección de Análisis Demográfico

haber atendido durante 1999, a 21,451 accidentados sin cédula de residencia y 170 documentados de origen nicaragüense.¹³⁴

Cabe señalar, a su vez, que para el mes de febrero del presente año, la Caja Costarricense de Seguro Social reportó un total de **395,389** personas aseguradas por cuenta del Estado (régimen no contributivo)¹³⁵, de las cuales 4, 53 % son nicaragüenses, es decir 17,458 personas. Datos que es importante relacionar con los porcentajes de evasión de la cotización en materia de seguridad social, que apuntáramos anteriormente, como elementos que deben tenerse en cuenta para evaluar la incidencia de la atención de la población migrante por parte de los servicios públicos de salud.

Con el propósito de efectuar un análisis de la información hospitalaria correspondiente a 1999 y esclarecer un poco más la situación de la demanda en los servicios de salud por parte de la población migrante, la Defensoría de los Habitantes solicitó directamente información a hospitales nacionales y regionales, teniendo en cuenta las dificultades de registro apuntadas. La información recopilada resulta importante; sin embargo, es preciso advertir que los datos suministrados no distinguen adecuadamente entre población extranjera y población migrante indocumentada, de ahí que sus resultados son parciales en relación con el objeto de análisis.

El panorama se visualiza, entonces, de la siguiente manera a nivel de hospitales nacionales:

- Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia:

Este hospital reporta que de junio a diciembre de 1999, se registran 785 hospitalizaciones de inmigrantes de los cuales el 93% corresponde a nicaragüenses, mientras que en la atención del servicio de Emergencias 845 consultas corresponden, durante el mismo semestre a población migrante, de las cuales el 96% es de origen nicaragüense. El reporte consigna como principal causa de egreso, el embarazo, parto y puerperio.¹³⁶

- Hospital San Juan de Dios:

Por su parte, el Hospital San Juan de Dios remite un listado de 1,500 casos de egreso hospitalario de extranjeros registrados en el año 1999, de los cuales 1,296 casos de internamiento corresponden a pacientes de nacionalidad nicaragüense, lo que equivale al 86 % del total de casos egresados. De ese total, 907 casos corresponden a la atención de Ginecología y Obstetricia, lo que representa un 70,37 % de la atención.

- Hospital México:

¹³⁴ Información de la Oficina de Estadística del Instituto Nacional de Seguros

¹³⁵ Dato suministrado por vía telefónica por parte de la Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la Caja Costarricense de Seguro Social en febrero de 2000.

¹³⁶ La información fue extraída de la Unidad de Estadística del Hospital Dr. Rafael Angel Calderón Guardia, la cual fue complementada con informes parciales de la Base de Datos de Egreso y Emergencias, de donde se obtuvieron frecuencias de clientes por nacionalidad. Oficio DM-1484-03-00 del 21 de marzo del 2000 suscrito por el Director General de ese nosocomio.

En el caso del Hospital México, existe un registro de 728 consultas y 682 días de estancia hospitalaria por parte de personas migrantes. El servicio de Emergencias continúa siendo la puerta de entrada de los migrantes indocumentados.¹³⁷

En cuanto a la información suministrada por los hospitales regionales, valga señalar que pese a la solicitud de indicadores generales iguales para todos los centros, las respuestas recibidas son muy disímiles. Resulta evidente que los datos en relación con la población migrante se recogen con criterios distintos y el registro, por tanto, resulta poco exacto y difícil de analizar, algunos incluso ni siquiera los llevan en forma separada, como es el caso del Hospital Monseñor Sanabria en Puntarenas¹³⁸ y el Hospital de Guápiles.¹³⁹

No obstante, es importante recoger algunas referencias que dan muestra de la situación en relación con la población migrante:

- *La mayoría de los hospitales registra atención a personas migrantes, particularmente nicaragüenses, entre consultas, hospitalizaciones y emergencias durante 1999. – Escalante Pradilla: 398, Ciudad Neilly: 184, William Allen: 607, San Carlos: 6.445 La Anexión: 111 y Golfito: 42.¹⁴⁰*
- *El caso del Hospital de San Vito presenta una situación diferente a los demás en tanto se informa que con ocasión de la recolección de café, entre los meses de octubre y enero de cada año, se presenta en el cantón de Coto Brus una migración cercana a los diez mil indígenas panameños, los cuales acuden a los servicios de atención médica de este hospital. Las autoridades de este centro de salud señalan que esta situación no ha variado desde hace diez años, razón por la cual la estadística deviene muy estable y continúa siendo el servicio de Emergencias donde se genera la mayoría de las consultas. Para 1998, se reportan un total de 4,925 actividades realizadas a pacientes de origen panameño.¹⁴¹*
- Se reitera en la mayoría de los casos una atención porcentualmente mayor en el servicio de emergencias, v.gr., La Anexión: 105 de los 111 consultas brindadas, Ciudad Neilly 102 de 184, William Allen: 293 de 607 y San Carlos 2.614 de 6.445.

¹³⁷ Los datos obtenidos son de la Sección de Validación de Derechos, cabe indicar que la atención de los pacientes asegurados no se registra en razón de que no acreditan su condición ante dicha sección, debido a que han sido anteriormente asegurados en las clínicas de su adscripción principalmente como asegurados por cuenta del Estado. Se señala, además en relación con los datos suministrados, que el costo de la atención correspondió a €83 millones de colones. Oficio N° DMHM-0451-2000 del 23 de marzo del 2000 suscrito por la Dirección Médica del Hospital México.

¹³⁸ Oficio N° D-HMS-0456-00 del 15 de marzo del 2000. Remitido por la dirección general de este hospital.

¹³⁹ Oficio N° D.H.G. 064-00 del 20 de marzo del 2000 de la Dirección del Hospital de Guápiles.

¹⁴⁰ Oficio N° 330-00 del 21 de marzo del 2000 del Hospital Escalante Pradilla y Ciudad Neilly, Oficio N° 278-2000 del 17 de marzo del 2000 de la Dirección del Hospital William Allen, Oficio N° DHA-089-03-2000 del 14 de marzo del 2000 de la Dirección del Hospital de La Anexión, Datos de registro del Hospital de San Carlos a 1999 y Oficio N° DHG-0309-2000 del 13 de marzo del 2000 del Hospital de Golfito.

¹⁴¹ Oficio DMHSV-197-00 del 13 de marzo del 2000, Dirección Médica Hospital San Vito.

- En términos generales, se registra una mayor afluencia en la atención de mujeres que de hombres, salvo en el caso del Hospital de la Anexión en que se atendieron 59 hombres y 46 mujeres.
- La consulta de las mujeres se ubica fundamentalmente en el servicio de gineco-obstetricia. Resalta al respecto el caso del área de salud de Los Chiles cuya información denota una mayor cantidad de consultas por ginecobstetricia de población nicaragüense en relación con las costarricenses. En el año 1999, del total de casos de atención del parto, **60 %** correspondió a migrantes nicaragüenses mientras que un **31, 98 %** a nacionales.¹⁴² Por su parte, si bien el Hospital de las Mujeres, Dr. Adolfo Carit no ha llevado, sino hasta el presente año, un registro de egresos por nacionalidad. Los datos obtenidos a efecto de considerarlos en este análisis reflejan que en el primer trimestre de un total de 3,066 pacientes egresadas, 338, es decir, el **12%** corresponde a mujeres de nacionalidad nicaragüense. Se indica también que muchos de estos casos son de personas menores de edad, tal el reporte del Hospital de Ciudad Neilly.

En atención a estos resultados, en materia de acceso a los servicios de salud por parte de la población migrante, las políticas públicas deben orientarse a fortalecer los servicios de mayor demanda y a regularizar la situación de aseguramiento de los migrantes, particularmente, nicaragüenses conforme con su presencia mayoritaria en el país.

Siendo el servicio de ginecobstetricia el más consultado por la mayoría de las mujeres migrantes nicaragüenses, la consideración prioritaria en cuanto a atención a la salud respecto a esta población debe tomar en cuenta el problema que se puntualiza en los servicios de neonatología de los siete hospitales regionales, según lo indicado recientemente por la Comisión Nacional de Prevención de la Mortalidad Infantil¹⁴³.

Es así que en materia de acceso a los servicios de salud de parte de la población migrante, es preciso al menos establecer:

- *Un mecanismo de **registro común** para todos los centros hospitalarios a efecto de obtener datos comparables que apoyen la definición de políticas de salud pertinentes.*
- *Promover campañas para el cumplimiento de la **cotización obrero-patronal**.*
- Disminuir la **saturación de los servicios de Emergencias**, garantizándole la atención a esta población en las clínicas y centros de atención diurnos, a pesar de su condición de indocumentados o migratoriamente irregular.
- Desarrollar **campañas de planificación familiar** orientadas hacia este segmento de población, así como de paternidad y maternidad responsable.
- Según la percepción de algunos médicos que atienden población migrante, el **perfil epidemiológico** de este segmento de población está orientado hacia las enfermedades características de la población costarricense en los años 60.

¹⁴² Datos Básicos y Balances de Atención Primaria, Área de Salud Los Chiles, 1999.

¹⁴³ Entrevista al Dr. Carlos Castro, Jefe de Neonatología del Hospital Nacional de Niño, Al Día, Domingo 16 de abril de 2000, p3. "Salud evaluó hospitales", nota elaborada por la periodista Neyssa Calvo.

(diarreas, parásitos, virales, etc). De acreditarse oficialmente esta premisa, las políticas de saneamiento ambiental y de salud preventiva deberían fortalecerse de manera importante, para reducir los casos de atención intrahospitalaria. Lamentablemente los EBASIS que serían los equipos llamados a brindar la atención preventiva no han alcanzado eficiencia en este campo.

- Ante el aumento en la tasa de natalidad de esta población, debe preverse a corto plazo un **aumento en la demanda de los servicios de pediatría**.
- Es necesario implementar un **programa preventivo** de mejoramiento de controles y reducción de los accidentes laborales, ya que esta es la causa de consulta más frecuente de la población masculina migrante. Esta actividad deberá coordinarse tanto con autoridades del Instituto Nacional de Seguros como de la Comisión Nacional de Salud Ocupacional.

b. Acceso a la Educación

La demanda educativa de parte de comunidades con alta presencia de personas migrantes se ha incrementado en los últimos años. Así como ocurre en otros servicios, la alta movilidad humana de los últimos años en el país, principalmente de personas provenientes de nuestro vecino del Norte, representa una mayor presión en los servicios educativos.

Sobre la atención de la población en edad escolar, es importante retomar los datos consignados en relación con el régimen de excepción del cual se deriva que un 20% de las solicitudes resueltas corresponden a personas menores de edad –14,336 hombres y 12,466 mujeres-. Asimismo, de acuerdo a la investigación de FLACSO-OIM, de una muestra de boletas de registro de la amnistía migratoria, el 19% corresponde a adolescentes y jóvenes entre los 13 y 19 años, mientras que el porcentaje de niños se registra en un 9.6%.¹⁴⁴

Por otro lado, como una respuesta a las necesidades que enfrenta el sistema educativo, la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- se encuentra desarrollando en coordinación con el Ministerio de Educación Pública –MEP- un proyecto denominado Programa para el Mejoramiento a la Calidad de Vida e Inserción de Inmigrantes en Costa Rica, dentro del cual el componente de la Educación es uno de los más fuertes.

Este proyecto fue presentado en la Reunión de Estocolmo celebrada en mayo de 1999, como una de las alternativas de solución para que el país integre a la población migrante en la dinámica social.

Según el análisis realizado por los expertos de la Organización Internacional para las Migraciones, para elaborar las bases de este proyecto se señala: “ *En las*

¹⁴⁴ Sobre el particular, continua señalando el estudio “No es del todo claro si la baja frecuencia de niños y adultos mayores –1.1%- en el proceso de documentación respondía a una estrategia de los propios inmigrantes de “priorizar” en la población insertada en el mercado laboral, pero el dato coincide con un bajo registro de esos grupos de edades dentro del universo total de los inmigrantes nicaragüenses. FLACSO-OIM, op.cit., p. 22.

zonas atendidas por el programa, la población costarricense en condiciones similares a la población inmigrante de origen centroamericano representa un 20% del total o sea 28.050 niños. El aumento previsto de matrícula es 30.761. Los extranjeros en el sistema escolar son 19.201."¹⁴⁵

A estos registros debe sumarse el aumento en la tasa de natalidad de esta población que, como señaláramos en el segmento anterior, el 8.7% del total de nacimientos en el país corresponde a madres nicaragüenses.

A raíz de este análisis, se señalaron como principales debilidades del sistema educativo: la elevada sobrepoblación; la presencia de niños inmigrantes con más edad de la establecida según el nivel; el déficit de libros y materiales didácticos; y la falta de preparación para satisfacer las demandas de los niños nicaragüenses.¹⁴⁶

En relación con la presencia de niños mayores a la edad establecida, este diagnóstico indica que: *"En algunas áreas con altas concentraciones de inmigrantes, el promedio en términos de exceso de edad es el doble del promedio nacional (por ejemplo, en Los Chiles es de 40.3% versus 19.16% y en Sarapiquí es de 33.9% versus 19.6%). La diferencia de edades a veces llega a ser de hasta cuatro años, lo cual hace imposible utilizar las mismas técnicas, actividades y materiales didácticos para enseñar el mismo contenido"*¹⁴⁷

Se consideraron como punto de partida, además, situaciones que les afectan principalmente a los niños provenientes de Nicaragua, y que obligan a la adopción de medidas específicas a favor de esta población a fin de equiparar sus condiciones con la población educativa del país. Éstas son:

- Diferencias en el nivel de aprendizaje: *"Esta diferencia se debe en gran parte a la falta de docentes calificados en Nicaragua y al elevado número de padres analfabetos. Otro factor es que solo el 28% de los niños nicaragüenses ingresan al sistema a nivel de enseñanza preescolar, mientras que en Costa Rica esa cifra asciende a 80%, con lo cual ingresan a la enseñanza primaria con una definitiva ventaja en lo que se refiere a prácticas de aprendizaje, destrezas psicomotoras y habilidades de socialización."*¹⁴⁸
- Llegada de algunos estudiantes cuando ha iniciado el ciclo lectivo: *"Esto tiene serios efectos en el ritmo de aprendizaje de sus hijos, quienes llegan a su nueva escuela en el transcurso del curso lectivo. El educador tiene que ayudarles a integrarse a la clase en todos los sentidos..."*¹⁴⁹

¹⁴⁵ Tomado de documento general del Programa de Mejoramiento de la Calidad de Vida e inserción de inmigrantes en Costa Rica, componente 1 Mejoramiento de la atención educativa de la población objetivo, pág 33.

¹⁴⁶ "Los educadores no han recibido ningún tipo de capacitación especial para manejar esta situación y se enfrentan a problemas como diferencias en los niveles educativos, estudiantes con diferencias pedagógicas, y su propia falta de destrezas específicas para utilizar correctamente los libros de texto y materiales dirigidos a ayudar a esta población." Tomado de módulo de educación del Programa de Mejoramiento de la calidad de vida e inserción de inmigrantes en Costa Rica, OIM.

¹⁴⁷ Ibidem.

¹⁴⁸ Ibidem.

¹⁴⁹ Ibidem.

- Padres analfabetos¹⁵⁰
- Hábitos sanitarios y educación cívica deficientes. En este aspecto se señala la existencia de "...una mayor necesidad, tanto desde el punto de vista del educador como del estudiante, de contar con materiales que aborden temas como actitudes de intolerancia, una pobre autoestima y resolución de conflictos. Entre tanto, las deficiencias en hábitos sanitarios aumentan el ausentismo debido a que existen más riesgos de contacto, afectando los resultados académicos e incrementando los índices de repitentes."¹⁵¹

Por otro lado, entre algunos indicadores que se destacan en relación con la educación de adultos se encuentra el elevado porcentaje de analfabetismo, la falta de capacitación a los docentes, la falta de materiales y el hecho de que los programas deben ser más flexibles por el tipo obligaciones no sólo educativas sino también laborales de estas personas.

A partir de estos puntos, el proyecto de la OIM, en conjunto con el Ministerio de Educación Pública, estimó como aspectos esenciales para atender la problemática, la necesidad de ampliar el número de aulas en escuelas con carencias identificadas a partir de criterios como el grado de concentración de niños nicaragüenses que asisten a la escuela, el nivel de sobrepoblación y si se imparten más de dos sesiones diarias, ubicación de la escuela, así como la facilidad de acceso para transportar materiales de construcción y disminuir los costos de inversión. Asimismo, se tomaron en cuenta otros criterios como incidencia de pobreza y porcentaje de niños de edades superiores a las establecidas.

*Es así que se define como meta del programa " - la construcción de 257 aulas y comedores escolares y 45 unidades sanitarias, se beneficiará a 15.000 niños aproximadamente; Proporcionar 8 libros de texto para uso de estos niños beneficiarios y programas de recuperación; Capacitación a 1.500 docentes y directores de escuelas, para fortalecer los conocimientos y mejorar el nivel educativo"*¹⁵²

Los comunidades beneficiarias de este programa se ubican en Nicoya, Liberia, Carrillo, La Cruz, Upala, San Carlos, Los Chiles, Sarapiquí, Puntarenas, Aguirre, Pococí, Siquirres, Limón, Pérez Zeledón, Golfito, San José, Tibás, Escazú, Curridabat, Desamparados, Goicoechea y Alajuelita. El período en el que se desarrollará este proyecto comprende hasta setiembre del 2001.

Además de los hallazgos en torno a las características y necesidades particulares de la población escolar migrante, se rescata esta iniciativa como un esfuerzo que se suma a la necesidad general de fortalecer el sistema educativo nacional, que en la actualidad presenta indicadores muy preocupantes, entre otros, a nivel de deserción y cobertura de población adolescente.

¹⁵⁰ "...éstos no están en posibilidad de ayudarle a hacer sus tareas, así como tampoco pueden ayudarle a entender las estrategias de aprendizaje desarrolladas por el docente. En la mayoría de los casos, tampoco pueden brindarle la motivación necesaria para que permanezca en el sistema escolar el tiempo necesario para adquirir una educación básica que resulte suficiente. Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

¹⁵² Tomado de documento " Ampliación de la capacidad del sistema educativo costarricense en comunidades selectas afectadas por migración Nicaragüense relacionada con el huracán Mitch de la OIM

Por otra parte, en atención a la protección de la niñez, cualquiera sea su nacionalidad, la Defensoría de los Habitantes ha recibido distintas denuncias en relación con escolares extranjeros, particularmente la distinción establecida por el Ministerio de Educación Pública en relación con la obtención de becas para este segmento de estudiantes. En este sentido, se interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de las disposiciones que restringen el disfrute de ese beneficio escolar (Ver en este sentido, el acápite correspondiente en la Dirección de Asuntos Jurídicos).

En cuanto a capacitación laboral, el país cuenta con el Instituto Nacional de Aprendizaje, el cual a través de sus programas y talleres facilita el acceso a la educación técnica a nivel de los distintos sectores productivos.

Tal y como se señalara en el Informe Anual 1998-1999, los datos de la Encuesta de Hogares de julio de 1998 indicaban que el 27.63% de la población migrante en edad productiva se ubica en el área de servicios –trabajo doméstico y vigilancia privada primordialmente-, seguido de un 21.3% ubicado en actividades de agricultura y pesca. Esta misma relación se evidencia del estudio realizado por FLACSO-OIM en la que un 30.45% son trabajadores de servicios y un 29.57% corresponde a agricultores, pescadores y otros. A estas actividades les siguen con un 16.04% los artesanos y operarios.¹⁵³ Si a esto se suman los niveles educativos de esta población, no obstante las mejorías experimentadas entre mediados de los 80 y finales de los 90¹⁵⁴, el tema de la educación de adultos y de la capacitación técnica se ubican en un lugar relevante, como factor de inserción social y económica.

En ese sentido, el Instituto Nacional de Aprendizaje ha informado que la mayor parte de la población migrante atendida durante el año 1999 ha sido nicaragüense a la cual se suman en menor proporción otras nacionalidades como panameños, estadounidenses, colombianos y salvadoreños.

La capacitación se orientó a la realización de cursos agropecuarios, de turismo, náuticos, pesqueros, de la industria alimentaria, procesos artesanales, tecnología de materiales, industria textil, electrónica, metalmecánica, comercio y servicios.¹⁵⁵

De los informes rendidos por algunas de las oficinas regionales, se desprende que el número de personas extranjeras que acudieron a los talleres y cursos fue bastante significativo. Así, la Unidad Regional Huetar Norte reportó, entre los años 1998 y 1999, la capacitación de 316 personas, la Región Central Occidental, 202 alumnos¹⁵⁶ y la Región Central Oriental en 1999 registró en sus capacitaciones a 492 extranjeros.¹⁵⁷

¹⁵³ Morales, Abelardo, Amnistía Migratoria en Costa Rica, San José, FLACSO-OIM, 1999, p. 24.

¹⁵⁴ “El nivel educativo de los migrantes ha mejorado: en 1984 más de la mitad tenía menos de cuatro años de estudios; en 1997 sólo el 26% estaba en esa condición. También ha aumentado la proporción que tiene diez o más años de estudio, al pasar de 13% a 20%.” Informe del Estado de la Nación, N° 5, 1999, p. 47.

¹⁵⁵ Oficio PE-211-200 de Presidencia Ejecutiva del INA, 24-04-2000

¹⁵⁶ Oficios RCOC-230-2000 y URHN-0145-00 de las Regiones Occidental y Huetar Norte del INA del 12 y 14 de abril respectivamente.

¹⁵⁷ Tomado de oficio RCO-0475-00 de la Unidad Región Central Oriental del INA, del 13 de abril del 2000.

Si bien resulta evidente la incorporación de personas extranjeras en los cursos de capacitación impartidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje, con lo cual se contribuye significativamente en el mejoramiento del nivel educativo y laboral de estas personas, lo cierto es que en relación con la cantidad de personas que ingresan a laborar en el país y su baja escolaridad, el número de beneficiarios aún resulta escaso, más aún si se tiene en cuenta que a raíz del proceso de amnistía, la cantidad de personas extranjeras que pueden realizar actividades remuneradas en el país es mayor. Ello señala la necesidad de que esta institución, especializada en materia de capacitación laboral, incorpore dentro de su política institucional, la capacitación a la población migrante, en procura de responder a la demanda existente y a brindar oportunidades efectivas de inserción social y económica, teniendo en cuenta las actividades en las que existe mayor demanda de esta mano de obra. Políticas que, además, deberán encontrarse en armonía con las definiciones en materia de empleo y los criterios de distribución laboral conforme con la oferta.

c. Acceso a la Vivienda

La problemática en general del acceso a vivienda se acentúa cuando se tiene en cuenta el crecimiento de precarios que se ubican en el país. Según el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a nivel nacional se tienen 302 precarios en los que están ubicadas alrededor de 33,095 familias.¹⁵⁸ De esta población, el 25.48% (alrededor de 8,432 familias) se ubican en la provincia de San José.

Este panorama resulta aún más delicado, si a esto se suma que, conforme con los datos arrojados por el proceso de amnistía, la mayor concentración de población migrante que se sometió a este proceso, se ubica en San José, sea un 56% de los solicitantes. Esta situación resulta absolutamente coincidente con lo que ya se preveía como una tendencia al señalar el Informe del Estado de la Nación, 1999, un aumento en la concentración de la población migrante en el Área Metropolitana de San José, dado que "en 1996 el 40% de los nicaragüenses residía en la capital y su casco urbano."¹⁵⁹

Cantidad de familias extranjeras viviendo en precario en todo el territorio nacional

Provincia	Precarios a nivel nacional por provincia	Familias extranjeras precario por provincia	Personas extranjeras viviendo en precario	Porcentaje con respecto a total general
San José	104		4	25.48%
Alajuela	47			3.84%
Cartago	32			2.84%
Heredia	27			3.30%
Guanacaste	26			1.49%
Puntarenas	42			3.44%
Limón	24			1.90%
Total nacional	302	1	6	42.29%

Fuente: Ministerio de Vivienda

En este sentido, resulta altamente preocupante la existencia de 69,971 personas extranjeras – equivalente a 13,994 familias- que, al lado de nacionales, se encuentran en condición de pobreza y cuyo nivel socio-económico las obliga a vivir en precarios, la mayoría de ellas concentradas en lo que se conoce como cinturones de miseria alrededor del Área Metropolitana y en donde difícilmente se cuenta con servicios básicos adecuados, se concentra en mayor medida la demanda laboral y donde confluyen con más fuerza los distintos factores de interacción social entre la comunidad migrante y la nacional.

¹⁵⁸ Oficio DM-089-99 del 13 de setiembre de 1999 suscrito por el Ministro de la Vivienda y Urbanismo.

¹⁵⁹ Estado de la Nación, p. 47. Se debe tener en cuenta, además que en la zona rural se ubican alrededor de 1.157 viviendas en precario y en la urbana, el número prácticamente se triplica con 3.535. Estado de la Nación, op.cit., p. 312.

Si tan sólo se hiciera el ejercicio de comparar el número de solicitudes de residencia a propósito de la amnistía recibidas en San José con el número de personas extranjeras que, según reporte del Ministerio de vivienda, viven en precario en esta misma provincia, ello equivaldría a que un 48% de las personas legalizadas se ubicarían viviendo en precarios.

Como bien se indica en el estudio de FLACSO-OIM anteriormente citado, “esa presencia territorial no sólo es importante desde el punto de vista de sus implicaciones productivas, sino también en relación con su significación socio-institucional y socio-cultural. Se trata de una población que ha adquirido una creciente presencia en la vida urbana de la sociedad costarricense y eso mismo es un indicador de que la migración traspasó la frontera cultural del país, filtrándose directamente dentro del espacio social cimero de la identidad costarricense, el Valle Central, sus principales centros urbanos y arterias de producción.”¹⁶⁰

La atención a este aspecto es uno de los puntos esenciales en materia de definición de políticas que fortalezcan el proceso de inserción de la población migrante y de convivencia de la población nacional. No obstante la relevancia de este indicador, el Ministerio de la Vivienda reconoce la inexistencia de políticas públicas en materia de vivienda popular que considere a las poblaciones inmigrantes, así como de la limitación de recursos para atender su demanda.¹⁶¹ Se señala, además, por parte de esa cartera ministerial que no existen registros que cuantifiquen oficialmente los datos sobre migrantes. La información ha sido extraída mediante muestreos, debido a la alta movilidad del flujo migratorio, y por lo tanto se hace muy difícil determinar el déficit habitacional en ese sentido.

Consultado el Ministerio de la Vivienda sobre las acciones emprendidas al respecto, se señala que de conformidad con el artículo 19 de la Constitución Política, esa institución brinda la información necesaria a nacionales y extranjeros sobre el acceso a subsidios para vivienda. De esta forma, si se cumple con los requisitos solicitados se acogen las solicitudes de subsidio, fundamentados en el artículo 6 del Reglamento de Operaciones del Sistema Nacional de Vivienda, el cual establece: “además de los nacionales podrán ser beneficiarios del FOSUVI los extranjeros cuyo estado migratorio y circunstancias familiares y laborales demuestren perspectivas razonables de residir en forma legal y permanente en el país contando con sus respectivas fuentes de ingresos.”

En el mismo sentido este Ministerio ha indicado que: “Durante los trece años de existencia del Banco Hipotecario de la Vivienda, ha aprobado y cancelado un número importante de subsidios (1,743 casos, con una inversión de 1,314,05 millones de colones) cuyos jefes de familia no son nacionales y que tienen su estado migratorio debidamente legalizado, Además existen otros casos en cuyos núcleos familiares se encuentran personas de origen extranjero.”¹⁶²

Si bien se reconoce el hecho de que los subsidios para la adquisición de vivienda han sido extendidos a población extranjera, es necesario proceder con carácter de urgencia a la incorporación de las nuevas tendencias migratorias en el país –en número creciente, de naturaleza económica, de fuerte inclinación a permanecer en el territorio nacional y concentrada preponderantemente en áreas urbanas– dentro de las políticas que en materia de vivienda ha venido estableciendo el Estado costarricense, en tanto la adecuada inserción de esta población y la reducción de los efectos negativos del flujo migratorio en el país, requieren de una respuesta adecuada y oportuna en materia de asentamientos humanos, de salud pública y, en general, de bienestar social.

La convivencia a nivel de barriadas y comunidades se marca favorable o desfavorablemente según las condiciones de vida de sus miembros, por lo que distintas manifestaciones de rechazo hacia la población migrante obedecen en muchos casos, a una situación conflictiva originada en la presión que a nivel convivencial representa la presencia de un número cada vez mayor de personas en áreas urbanas, sin que se cuente con adecuadas soluciones habitacionales.

Por otro lado, en cuanto a otras áreas importantes de concentración de población migrante, como la región Huetar Norte y la Chorotega, la situación

¹⁶⁰ FLACSO-OIM, *op.cit.*, p. 18.

¹⁶¹ Oficio AM-0147-2000, 24 de abril del 2000 del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

¹⁶² Idem.

adquiere connotaciones particulares a partir de la necesidad de ocupar buena cantidad de población migrante en actividades agrícolas.

A este respecto, el Instituto de Desarrollo Agrario ha informado que si bien su labor se ubica en forma prioritaria a la atención de familias rurales costarricenses, en estas zonas sus programas se han extendido a población migrante en tanto se encuentren incorporadas a comunidades organizadas y muestren mayor arraigo o formen familia con nacionales¹⁶³

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento de la falta de una política de acción definida en esta materia, en tanto algunos asentamientos agrícolas destinados a población migrante impulsados inicialmente a partir de los programas dirigidos en los años ochenta a personas refugiadas, al día de hoy han ido desapareciendo como consecuencia de la venta de tierras por la falta de recursos económicos para hacer frente a las obligaciones crediticias, situación agravada por la crisis general que vive el agro costarricense, sin que se hayan logrado desarrollar actividades productivas sostenibles. Otros asentamientos han logrado salir adelante con el apoyo de instancias financieras auspiciadas por cooperación internacional, pero que, lamentablemente, son iniciativas de cobertura limitada.

d. Acceso a otros beneficios sociales

Como es bien sabido, la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema encuentra algunas alternativas de apoyo a través de los programas que desarrolla el Instituto Mixto de Ayuda Social –IMAS-. Según informa el IMAS dentro de su plan anual operativo, se incorpora la población migrante, siempre que se determine su condición de pobreza. Sin embargo, expresamente se reconoce la existencia de una limitación de carácter presupuestario para la atención de estas familias, en la medida en que los servicios solicitados por éstas únicamente pueden ser cubiertos con fondos propios y no con los Fondos de FODESAF, ya que el artículo 2 de la Ley N° 5662 de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares destina los recursos a las personas costarricenses. Sólo en el caso de programas orientados a la Niñez no se hace ninguna distinción en el origen de los fondos. No obstante esta restricción, el IMAS indica que una quinta parte de la inversión social de la institución se ha destinado a personas extranjeras.¹⁶⁴

En relación con esta restricción, esta Defensoría considera importante señalar la necesidad de proceder a una revisión exhaustiva del alcance actual de la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en tanto las necesidades sociales del país que fundamentaron su emisión han variado sustancialmente en muy diferentes planos, siendo el caso del fenómeno migratorio uno de los factores que en la actualidad debe tenerse en cuenta para atender y combatir en forma integral la pobreza en el país.

¹⁶³ Oficio PE 412, 12 de abril del 2000 del Instituto de Desarrollo Agrario.

¹⁶⁴ Oficio P.E.-267-03-00 de la Presidencia Ejecutiva del IMAS

7. Foro Permanente de Población Migrante

Como la Defensoría de los Habitantes lo ha venido señalando en Informes Anuales anteriores, el Foro Permanente de Población Migrante, creado desde 1995, se ha constituido en un importante espacio de interacción entre el Gobierno y la sociedad civil, en el cual se han dado cita instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación, organismos y agencias de cooperación internacional vinculados a la temática migratoria y a través del cual se ha posicionado este tema en la agenda nacional.

Como un espacio de interacción e intercambio entre los distintos agentes involucrados en la materia, y cuya Secretaría Técnica detenta la Defensoría, el Foro ha redefinido sus propósitos y objetivos, señalándose como objetivo general para este año:

Incidir en la promulgación y ejecución de políticas integrales e integradoras de atención a la dinámica migratoria que garantice los derechos humanos y la calidad de vida de la población migrante en el territorio nacional.¹⁶⁵

Durante el período que corresponde a este informe, el Foro ha seguido con particular interés el desarrollo del proceso de amnistía y ha trabajado, a través de sus diferentes miembros, en actividades de proyección y promoción de y hacia la población migrante.

Es así que dentro del marco de actividades conmemorativas de la Semana del Migrante, se realizó en el mes de agosto de 1999 una actividad preliminar denominada "Encuentro Binacional de ONGs". En esta actividad participaron diversas organizaciones de la sociedad civil costarricense y centroamericana y en ella se discutieron algunas de las necesidades a tomar en cuenta por el Estado costarricense para la elaboración de una Política Migratoria Integral (en aspectos de salud, vivienda, trabajo y documentación, particularmente).

Cabe destacar como uno de los resultados de dicho encuentro, la definición del concepto de integración, entendiéndose por ésta: *"Un proceso que permita lograr un desarrollo mental, cultural, social y económico, asimismo valorarse como persona, darse a conocer, aprender de las realidades propias y compartirlas para crecer conservando la identidad, hacer valer sus derechos y desarrollarse en grupos. Significa la posibilidad de no sentirse solo, es parte de una cadena, cumplir un sueño. Es la posibilidad de estar integrado en un país que no es el propio."*¹⁶⁶

Dentro de esta semana conmemorativa se realizaron otras actividades culturales y de análisis nacional, en las que se logró la participación de representantes gubernamentales, orientada hacia la concienciación sobre la importancia del tema y la urgencia de adoptar definiciones en la materia.

¹⁶⁵ Tomado de documento general del Foro Permanente de Población Migrante

¹⁶⁶ Información extraída de la ponencia de la Sra. Vargas en el *Foro Migración e Integración* realizado el 9 de setiembre, 1999 en el Auditorio del INS.

Para el desarrollo de su objetivo general, el Foro Permanente de Población Migrante se encuentra constituido por cuatro comisiones (Asuntos laborales, Asuntos Sociales, Jurídicos y de Información y Divulgación), las cuales han elaborado un cronograma de actividades para el año 2000, tales como conferencias, talleres, foros, visitas a las diferentes regiones donde hay mayor concentración de población migrante, publicaciones, análisis de proyectos legislativos sobre el tema, entre otros.

Es importante a su vez señalar, que durante este período se ha conocido de la iniciativa en Nicaragua de constituir un Foro de naturaleza similar, como una necesidad de aunar esfuerzos en procura de brindar respuestas a las distintas vicisitudes del fenómeno migratorio. Esta propuesta es recibida por parte del Foro Permanente de Población Migrante de Costa Rica con suma complacencia, a partir de la concepción del Foro sobre el abordaje regional con el que debe atenderse el fenómeno de los flujos migratorios. La posibilidad de trabajar en forma conjunta con un grupo organizado e intersectorial en el vecino país, sin lugar a dudas ofrece una buena oportunidad para facilitar este proceso. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes considera necesario contar con un apoyo gubernamental para el fortalecimiento de las acciones que desde el Foro nacional se propicien.

Por su parte, desde el Foro, así como desde las organizaciones no gubernamentales que participan en éste, se ha venido haciendo un llamado ante las autoridades gubernamentales, particularmente ante la Comisión Asesora de nivel Gubernamental, para ubicar el tema migratorio en un lugar prioritario de la agenda nacional. En este sentido, estas organizaciones han propuesto que para desarrollar una política migratoria integral sea tomado en cuenta lo siguiente:

- Mejorar los sistemas de información con respecto a cuantificación y características de la población migrante
- Integralidad de los servicios sociales
- Fortalecimiento de relaciones binacionales Costa Rica - Nicaragua

Sin embargo, tal y como se señalara anteriormente, a la fecha estas políticas no han sido definidas, por lo que la Defensoría de los Habitantes insiste en la urgencia de asumir este importante desafío y reitera a las autoridades gubernamentales el apoyo que desde el Foro Permanente de Población Migrante se puede brindar a la Comisión de Alto Nivel en coadyuvancia al fortalecimiento de un proceso de análisis y de propuesta en torno a la construcción de una sociedad más integrada e integradora.

8. Conclusiones y recomendaciones

A partir de esta aproximación a la situación de las personas migrantes en nuestro país, la Defensoría de los Habitantes reitera el llamado urgente a las autoridades gubernamentales y a la sociedad costarricense en general, para que se

tengan en cuenta las particularidades de este fenómeno, como un factor de profunda incidencia en la dinámica social y en las tendencias de desarrollo del país.

Este repaso por los principales aspectos que relacionan a las personas migrantes con la cotidianidad costarricense, permite insistir en forma vehemente sobre la necesidad de contar con políticas públicas, sociales y de desarrollo que incorporen el componente migratorio de una manera integral, superando la visión restringida a la cuestión del control fronterizo e incorporando en esta definición un conjunto de actores gubernamentales y no gubernamentales más amplio. Esto es lo que corresponde a partir de la conceptualización propia de Costa Rica como un país de tradición receptora de población migrante, condición que no es nueva ni exclusiva de países como el nuestro.

Con este propósito se enumeran las siguientes conclusiones:

- Un primer paso hacia la integración de la población migrante lo constituye la ampliación de posibilidades para la regularización de la permanencia en el país. Es así que procesos de amnistías resultan una etapa preliminar importante para este cometido. Sin embargo, la apertura del país para reconocer y legitimar la presencia de personas extranjeras debe ir proseguida de definiciones y políticas en torno a las demandas sociales que este sector poblacional demandará. No obstante reconocerse las ventajas de la Amnistía Migratoria, el país se encuentra aún ayuno de contar con estas políticas.
- Ante la falta de registros oficiales sobre la población migrante en el país y su impacto en la demanda de servicios, los regímenes de excepción y, particularmente, el que recién se acaba de concluir, favorecen el levantamiento de información vital sobre el perfil de este segmento poblacional, así como su ubicación geográfica. Esta información debe trascender a las demás instancias gubernamentales a las que concomitantemente les corresponde la atención de sus demandas.
- Las políticas integrales en materia migratoria deben tener en cuenta las características que actualmente presentan los flujos de personas, es decir, se trata de una migración básicamente por razones económicas, constante, con tendencia a la equiparación en número entre hombres y mujeres, con inclinación al aumento progresivo de este último sector, que se ubica principalmente en el sector de servicios y en labores agrícolas y que se asienta en zonas urbanas, con precarias soluciones habitacionales. Es por ello que a nivel del sector público, la atención de esta temática debe corresponder a una instancia interinstitucional con una conformación más amplia que la que tiene el actual Consejo Nacional de Migración.
- Se evidencia del análisis realizado, que la atención a necesidades básicas por parte de las instancias públicas incorpora tangencialmente a esta población en los programas existentes, sin tener en cuenta sus particularidades y sin contar con una adecuada planificación.
- Si bien se estima que existe un subregistro a nivel de la población migrante menor de edad, cabe resaltar que un 20% de las solicitudes de amnistía

corresponden a esta población, principalmente de adolescentes entre los 13 y 19 años. Según se ha apuntado, en materia de salud esta población, junto con las mujeres gestantes, demanda en la actualidad un significativo porcentaje de los servicios, principalmente a nivel de nacimientos, con lo que se prevé a corto plazo un incremento en la demanda de pediatría. Asimismo, la presencia de niños migrantes en las escuelas y colegios del país es sentida, evidenciándose las debilidades del sistema educativo nacional para brindar oportunidades de equiparación con la población nacional y para enfrentar el deterioro generalizado que vive la educación costarricense.

- En materia de salud, de la información analizada se evidencia la falta de criterios uniformes por parte de los centros de prestación de servicios de salud para la identificación y registro de la demanda de la población migrante. Sin embargo, es posible afirmar el impacto de ésta en servicios específicos como obstetricia, neonatología y emergencias. Este panorama obliga a las autoridades de salud del país a adecuar los programas tanto preventivos como curativos, considerando los perfiles sanitarios de la población migrante y sus necesidades específicas, entre otras, en cuanto a planificación familiar y prevención de accidentes laborales, incorporándose además las particularidades de la demanda según la región geográfica.
- Dada la tendencia al aumento en la migración femenina en los últimos años, es preciso incorporar la perspectiva de género en el diseño de las políticas públicas integrales migratorias, considerando el aumento en la presencia de jefas de hogar entre la población movilizada, así como de madres adolescentes. Es necesario a su vez rescatar la especificidad etárea en estas políticas.
- Siendo la migración actual un fenómeno sustentado básicamente por razones económicas, la situación laboral de la población migrante en nuestro país es realmente alarmante. Las violaciones a derechos laborales por parte de patronos inescrupulosos que se benefician de mano de obra barata y sin posibilidades de reivindicación dada su condición irregular, se ve favorecida por una intervención tímida e insuficiente de parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Esto afecta no sólo a los trabajadores, quienes se exponen a todo tipo de explotaciones y ven restringidas sus posibilidades de tener acceso regular a los servicios de salud, sino también a los empleadores honestos que cumplen con las obligaciones de ley y que se tienen que enfrentar a una competencia desleal por parte de los que evaden estas responsabilidades y aprovechan esa ventaja comparativa para favorecerse en el mercado.
- La falta de recursos, la ausencia de mecanismos de coordinación interinstitucional eficientes y la necesidad de contar con una política nacional de empleo son algunos de los factores que aumentan los niveles de vulnerabilidad de esta población. Es preciso contar con un seguimiento permanente a las labores de fiscalización e inspección, así como al comportamiento de la oferta y la demanda laboral en procura de intervenciones oportunas que propicien la ocupación y disminuyan la concentración de mano de obra.

No cabe duda que a partir de los resultados de la Amnistía Migratoria y, a corto plazo, de los del Censo Nacional, la inmigración en nuestro territorio habrá

de ser uno de los elementos de obligada consideración en la formulación de las políticas públicas. Desconocer este fenómeno agrava significativamente las posibilidades de desarrollo, no sólo de las personas que ingresan en el país en busca de mejores oportunidades de vida sino, en general, de toda la población dado que el traspaso, como se decía anteriormente, de la frontera cultural difícilmente tenga ya alguna reversión. La multiculturalidad de nuestro país no es sólo una característica curiosa, es una realidad que obliga ser asumida por el Estado costarricense como una condición para el desarrollo humano.

RENDICION DE CUENTAS SEGUIMIENTO DE TEMAS PRIORITARIAS

A. Administración de Justicia: Instrumento al Servicio de la Equidad Social

“Lo razonable es lo equitativo, lo correcto, lo lógico, en oposición a lo irracional, lo incorrecto, lo ilógico, lo arbitrario. La equidad es la recta razón congruente con la naturaleza de las cosas.”
(Cicerón)

1. Introducción

El presente capítulo hace referencia, de manera detallada, a algunos temas que en informes pasados aparecen como prioritarios y que conservan vigencia en el quehacer institucional. En efecto, la labor que realiza la Defensoría se enmarca en el concepto de magistratura de influencia y ello implica reiterar e insistir en esos temas. Se trata de instar al diálogo, de contribuir a él teniendo siempre como base en el actuar, y por encima de cualquier circunstancia, la protección y defensa de los derechos humanos.

En ese sentido, la credibilidad de la Institución tiene su fundamento en el cumplimiento cabal de su labor y, en especial, en el acatamiento que de las recomendaciones efectúen las distintas instituciones. De este modo, se analiza en el presente capítulo el estado actual del seguimiento que se ha dado a los citados casos.

La concepción del pacto social con el cual nace el Estado Moderno, implica la aceptación de los sujetos de derecho de poner fin a las violencias entre sí, de llevar a cabo de forma pacífica y racional la satisfacción de sus necesidades, y de poner fin a sus conflictos consiguiendo la Justicia y la Equidad.

Si bien el tema de la Justicia, como valor supremo, excede las competencias públicas institucionales aún en los estados constitucionales de derecho¹⁶⁷, también es cierto que como presupuesto básico para la garantía de dicho valor resulta indispensable la existencia de un sistema y mecanismo de administración de justicia que sea independiente, competente, e imparcial. Tal sistema es el que denominamos en nuestro medio Poder Judicial.

Este Poder viene a representar la concreción social y política, a través de las instituciones públicas, del respeto a ese principio rector que es la justicia. Éste, como tal, impone determinar el justo medio, conforme a la Constitución, las leyes

¹⁶⁷ “Vemos que todo el mundo está de acuerdo en llamar justicia a esta cualidad moral que obliga a los hombres a practicar cosas justas, y que es causa de que se hagan y de que se quieran hacer. La misma observación puede hacerse respecto a la injusticia; es la cualidad contraria, que es causa de que se hagan y se quieran hacer cosas injustas.” ARISTÓTELES. Moral a Nicómaco. Libro V, Capítulo I. Colección Austral, ESPASA-CALPE Mexicana, S.A. México. Octava Edición. Octubre 1986. Pág.129.

y a las reglas de la equidad, en la resolución de todo conflicto que pueda presentarse.

Y hablamos de Equidad en tanto, como principio de igual género que la justicia, se refiere a la aplicación de aquélla en la situación específica, en el caso concreto. Vale citar entonces la concepción Aristotélica, que indica que: *“lo equitativo y lo justo son una misma cosa; y siendo buenos ambos, la única diferencia que hay entre ellos es que lo equitativo es mejor aún. La dificultad está en que lo equitativo, siendo lo justo, no es lo justo legal, lo justo según la ley, sino que es una dichosa rectificación de la justicia rigurosamente legal. La causa de esta diferencia es que la ley necesariamente es siempre general, y que hay ciertos objetos sobre los cuales no se puede estatuir convenientemente sobre disposiciones generales.”*¹⁶⁸

Estas palabras tienen hoy tanta vigencia como en el pasado, porque la Justicia es un derecho inalienable de todo ser humano y la Equidad constituye un valor indispensable de la democracia.

Y es que al establecerse en el artículo 1° de la Carta Magna que Costa Rica es una República Democrática, el constituyente reconoció que la persona humana adquiere un lugar preponderante como sujeto de derechos y garantías. Ese mismo constituyente se pronunció en la octogésima séptima acta de la sesión, celebrada por la **Asamblea Nacional Constituyente** a las catorce horas treinta minutos del diez de junio de mil novecientos cuarenta y nueve, sobre los alcances del concepto de *“democracia”* contenido en el primer numeral de la **Constitución Política de 1949** de la siguiente forma:

*“Democracia significa valoración personal: cada ser humano tiene el tesoro de su propio derecho, que debe considerar como su propia finalidad, nunca como un simple fin... **El Estado es hecho para el hombre, no el hombre para el Estado.** He aquí el fundamento de la concepción humana y la más genuina fuente de los demás artículos de nuestra fe. Democracia significa libertad . . . Cada hombre debe ser libre de pensar y de hablar, de escribir y de crear, de aprobar y de criticar, de asociarse y de organizarse, de escoger una profesión u oficio, de ir de un lugar a otro, de mejorar su condiciones, de ejercer el culto al Dios que escoja, de seguir los dictados de su conciencia, de conseguir por su propio modo, el camino de su verdad y felicidad... Democracia significa igualdad... No reconoce razas, castas o clases, ordenadas por Dios o calificadas por sus propios atributos, para explotar, gobernar o esclavizar a sus semejantes. Democracia significa el gobierno de la ley. La estructura y funciones del gobierno deben ser claramente definidos en los principios constitucionales; el completo proceso político de las elecciones, legislación, de las decisiones administrativas y judiciales deben ser conducidas de acuerdo con las leyes y principios libremente establecidos por el pueblo. **Todas las individualidades y minorías deben ser protegidas en sus derechos y en sus libertades** . . . Democracia significa moralidad pública: son los principios elementales de decencia en la dirección de los asuntos públicos . . . Sin mutua confianza y sin sentido social caritativo se precipitan en el derrumbe y la disolución. Democracia significa oportunidad para el*

¹⁶⁸ Aristóteles, Ibid. Pág. 152

*individuo ... Democracia significa responsabilidad individual . . . Si los hombres emplean sus libertades con vista a sus egoístas intereses, si son insensibles a las equivocaciones y desigualdades, si son indiferentes al bien público, ellos seguramente se hundirán en la servidumbre. **La democracia supera todos los sistemas sociales, en sus demandas sobre el tiempo y la energía, tanto en la virtud como en el entendimiento del ciudadano**".*

Como Estado Democrático y Constitucional de Derecho, también el Legislador se preocupó por reconocer a la Defensoría de los Habitantes, la competencia de velar por el control de moralidad, justicia y legalidad en la función pública, y por ser parte de ésta, de la actividad administrativa del Poder Judicial.

Tal y como se ha informado en periodos anteriores, para la Defensoría de los Habitantes ha sido tema fundamental el control que sobre el servicio público de administración de justicia debe realizarse a fin de lograr la mayor eficiencia y efectividad del mismo. Esto por constituir, la Administración de Justicia, el medio formal por el cual se viene a garantizar institucionalmente, y de acuerdo con nuestro régimen de derecho, aquellas garantías fundamentales de acceso a la justicia y de equidad que asisten a toda persona humana y por ende a todo quien habite en el territorio nacional.

El acceso a la justicia, como derecho fundamental, reviste importancia medular por cuanto es precisamente a través de su ejercicio que se garantiza el efectivo cumplimiento o disfrute de todos los demás derechos fundamentales cuando se considere que éstos están siendo o han sido violados o denegados.

Durante el período que antecede, la Defensoría insistió, como asunto de orden prioritario, en la necesidad de que se garantice la existencia de un control democrático de la actividad administrativa del Poder Judicial. Esto por comprenderse que en un sistema constitucional de derecho establecer un equilibrio de frenos y contrapesos entre los Poderes de la República es cuestión de fundamental importancia.

Pero la concepción sobre la misión del Poder Judicial no ha de verse simplemente desde la óptica de una institución prestataria de servicios, sino que va mucho más allá de ello. El Poder Judicial, como institución humana, tiene valor e importancia cuanto más se acerque a la humanidad de sus usuarios, reales o potenciales, es decir, cuanto más cumpla con la función esencial de servir de instrumento que garantice la concreción de valores supremos, universales e irrenunciables como valores humanos: el derecho a la justicia y la garantía de la equidad social.

Si bien puede decirse que el sistema judicial nacional responde en general al modelo románico tradicional de garantía de derechos fundamentales y constitucionales, es cierto también que este sistema, como institución conformada por y para los seres humanos, es plausible de transformaciones -que algunos sectores juzgan impostergables- en función de lograr una mayor eficiencia y democratización del propio sistema judicial y -valga la redundancia- del sistema democrático en general. Democratizar la democracia, entonces, puede ser ahora uno de los retos nacionales de mayor relevancia, y del cual no escapa la institucionalidad del Poder Judicial.

2. Percepción de los habitantes sobre la administración de justicia y la necesidad de garantizar el acceso a la justicia.

Dentro del Marco del Foro *"El Juez Independiente en un Estado Democrático"*, señalaba el Presidente de la Corte, que *"la Justicia se percibe como cara, lenta,*

*inaccesible y poco efectiva . . . un Poder Judicial inaccesible y poco efectivo no constituye sólo un problema a las partes, sino a la democracia misma".*¹⁶⁹

La percepción que tienen los habitantes sobre la forma en que funciona la Administración de Justicia conlleva un efecto legitimador (o deslegitimador, en caso de que la percepción sea negativa) sobre el sistema de garantías que tutelan cada uno de sus derechos y que al final de cuentas, tiene también un efecto legitimador respecto del Estado de Derecho. Puede decirse que el habitante, en general, tiene confianza en los tribunales y respeta y acata sus decisiones. Ello significa vigencia del derecho basada en la certeza de las decisiones jurisdiccionales y de la ejecución de las mismas.

Sin embargo, esa percepción no siempre es positiva, sino que con frecuencia se resiente la tardanza y complejidad que alcanzan algunos procesos judiciales. Por tal razón la Defensoría considera necesario hacer énfasis en el hecho de que el Poder Judicial debe trabajar fuerte en no permitir ser visto como un Poder caracterizado por su complejidad, *"despersonalización, enmarañamiento, lejanía al ciudadano, frialdad y deshumanización, y de cuyo funcionamiento escapa a la inteligencia y comprensión del hombre común y entierra la confianza en el aparato judicial; cuyo elevado tecnicismo y abstracción del lenguaje jurídico, el excesivo formalismo y la enorme duración de los litigios, convierten al proceso en un laberinto intimidatorio e incomprensible"*.¹⁷⁰

Para preservar la legitimidad del pilar de la Justicia, y como tal, de la Democracia, el Poder Judicial debe previo a garantizar el acceso a todos y todas en igualdad de oportunidades, garantizar la propia independencia e imparcialidad de sus juzgadores como corolario fundamental para lograr un buen sistema de administración de justicia, que no solo sea eficiente, sino de calidad, en sentido que responda y ejercite el principio fundamental de la equidad.

De las quejas y manifestaciones que se reciben en la Defensoría de los Habitantes en relación con la labor del Poder Judicial, se establece un sentir general o una necesidad común por parte de los interesados que subraya que: cuando hay necesidad de acceder a la justicia, este acceso se complica principalmente por falta de información y de eficiencia por parte de los despachos judiciales. De igual forma, se cuestionan continuamente los plazos de cumplimiento de las distintas diligencias judiciales –que se reporta como una violación al derecho a una justicia pronta- y se cuestiona asimismo la calidad del servicio de administración de justicia que prestan las distintas instancias del Poder Judicial, sea por trato o por criterio de fondo al juzgar, – que se entiende como la no garantía de una justicia cumplida–.

El sentir de los habitantes, un sentir de insatisfacción frente al servicio de justicia, es una situación que afecta la legitimidad de una de las bases fundamentales - quizás la más importante- de todo Estado Constitucional y Social de Derecho¹⁷¹. Los problemas en el acceso a la justicia¹⁷², atrasos en la tramitación de los asuntos¹⁷³, la pérdida de documentos¹⁷⁴, la desinformación al usuario/a sobre sus derechos procesales¹⁷⁵ y la impunidad¹⁷⁶ son algunos de los síntomas que socavan la legitimidad.

¹⁶⁹ Palabras tomadas del discurso del Dr. Mora Mora, con ocasión del Foro El Juez Independiente en un Estado Democrático", jueves 24 de febrero del 2000.

¹⁷⁰ Rivero Sánchez, Juan Marcos; *Proceso, Democracia y Humanización*, Revista de Ciencias Penales, N° 13, Asociación de Ciencias Penales, San José Costa Rica, p. 71

¹⁷¹ Son ejemplificantes las palabras de Julio Rodríguez cuando hace referencia a los resultados de la Encuesta Unimer para la Nación, sobre el grado de confianza y satisfacción en algunas instituciones nacionales, partidos y sindicatos, en el cual señala que: *"La mala nota atribuida al Poder Judicial nos angustia de sobremanera y el prestigio de la Defensoría les enseña al Gobierno y a la Asamblea Legislativa que en la escucha atenta y leal de la gente –sin demagogia- está el buen camino"*. La Nación, enero del 2000

¹⁷² Expediente N° 9075-22-2000, L.M.J. contra la Fiscalía de Golfito.

¹⁷³ Por ejemplo, el expediente que se tramita en la Defensoría, N° 7071-99 K.R.C. contra el Juzgado Civil de Desamparados.

¹⁷⁴ Expediente N° 7317-22-99, M. S. R. contra el Juzgado de Instrucción de Desamparados, Tribunal de Juicio y Ministerio Público del I Circuito Judicial de San José.

¹⁷⁵ Expediente N° 8598-22-99, V.S.A. contra el Tribunal Civil de Alajuela

¹⁷⁶ Expediente N° 7006-22-99, M.L. contra el Juez E.A. y el Tribunal de Juicio del I Circuito Judicial de San José

Respecto de este último punto, la impunidad, es importante destacar que la Democracia y el Estado Constitucional de Derecho imponen una serie de valores, que rigen y funcionan mientras su sentido es socialmente compartido, de otro modo desaparecen, mueren; sin embargo, cuando aquellas personas que no comparten esos valores socialmente aceptados por la mayoría ven que tienen la impunidad como respuesta a sus actos transgresores, el orden jurídico va desapareciendo para dejar paso a la anarquía.¹⁷⁷

No es posible que los habitantes sean pacíficos espectadores de las "fugas" de personas que han sido acusadas por delitos económicos multimillonarios ni es posible que existan al menos 700 personas que están sentenciadas a prisión y están en libertad¹⁷⁸. Estas situaciones sólo sumen en la frustración a la población, provocan desconfianza en el Poder Judicial y aumentan las solicitudes populares de respuestas más violentas y de aumentos en las penas, no estando en las leyes escritas el problema, sino en su efectiva aplicación.

Por eso, a través de la democratización y el fortalecimiento del Poder Judicial, se impone a éste asumir su responsabilidad política frente al pueblo y con el pueblo, como poder estatal que es. De tal manera, ese control y apoyo al mismo tiempo de la opinión pública hará más firme la independencia frente a los demás poderes. Para que esto resulte, es preciso devolver la transparencia al ejercicio de la función mediante la desburocratización y la búsqueda de nuevas formas que acerquen la actividad judicial al pueblo, así como el establecimiento de adecuados y eficientes medios de control y fiscalización de la actividad judicial.¹⁷⁹

De igual forma, le corresponde a todos los otros agentes sociales, luchar por la democratización, la cual debe basarse en una revolución cultural dirigida a modificar la conciencia civil y construir una democracia asentada sobre los derechos fundamentales de todas y todos como vínculos u obligaciones, positivas o negativas, respecto de todos los poderes.¹⁸⁰

Siendo este aparte el dedicado a analizar la percepción de los habitantes sobre la administración de justicia, es del caso referirse a los problemas reportados por la población en relación con el funcionamiento del Poder Judicial, los cuales pueden resumirse en dos ejes principales:

- La garantía del Acceso a la Justicia como un Derecho Humano, y
- La independencia de las y los jueces como un Derecho Humano y como corolario de una justicia de calidad.
 - a. El acceso a la Justicia como un Derecho Humano

Con claridad meridiana apuntaba Cicerón que "*Lo razonable es lo equitativo, lo correcto, lo lógico, en oposición a lo irracional, lo incorrecto, lo ilógico, lo arbitrario. La equidad es la recta razón congruente con la naturaleza de las Cosas*". La equidad y la justicia son una sola, y sólo a través de la justicia, alcanzamos la equidad. Pero, ¿todos

¹⁷⁷ Borea Odría, Alberto; *El Poder Judicial como Control para evitar la Impunidad*, Serie Estudios de Derechos Humanos, Tomo II, IIDH, San José, 1995, p. 515

¹⁷⁸ En el Informe sobre la Aplicación de la Prisión Preventiva y Otros Aspectos relacionados con el Funcionamiento del Sistema Penal, de febrero del 2000 se indica: "*En relación a las personas condenadas a prisión por sentencia firme, que se encuentran con captura pendiente al 30 de junio de 1999, la Sección de Estadística reportó un total de 360 personas*". En La Nación del lunes 10 de abril del 2000 se indica que "*Esta cifra casi se ha duplicado, según el Ministro de Seguridad Pública, de acuerdo con los estudios que realizó recientemente con la información aportada por el Poder Judicial y la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia*" (p. 18A)

¹⁷⁹ En este mismo sentido se pronuncia el Profesor Bergalli en: Bergalli, Roberto; *Estado Democrático y Cuestión Judicial. Vías para Alcanzar una Auténtica y Democrática Independencia Judicial*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984, p. 118

¹⁸⁰ En este mismo sentido, Ferrajoli, Luigi: El Estado Constitucional de Derecho hoy: El Modelo y su Divergencia de la Realidad, en: A.A.V.V.; *Corrupción y Estado de Derecho. El Papel de la Jurisdicción*, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 28

tenemos acceso en igualdad de oportunidades a la justicia? Y si tenemos acceso, ¿esta justicia es “justa”?

Respecto del tema del acceso a la Justicia, la labor de la Defensoría se dirige, primordialmente, a proteger los derechos e intereses de los habitantes de la República frente a los actos, omisiones, o actuaciones materiales del Poder Judicial que afecten tales derechos o intereses. Es decir, la Defensoría de los Habitantes viene a constituirse en un control externo a la actividad administrativa del Poder Judicial, sus despachos, oficinas y funcionarios y funcionarias, con el afán de garantizar el debido respeto sobretodo del derecho de acceso a la justicia que asiste a los y las habitantes del país.

Este derecho de acceso a la justicia, por definición, implica no sólo el derecho de ocurrir a la justicia, sino de que ésta se administre de forma pronta y cumplida, con eficiencia y procurando efectividad, pero sobretodo que sea una justicia alcanzable, próxima, que esté a la mano.

Entendemos acceso a la Justicia, tal como lo expone el Dr. Mario Meglar:

“La idea de un derecho a la justicia supone necesariamente un Estado social de derecho o un Estado en donde se practique la justicia . . . El proceso, al fin de la Segunda Guerra Mundial, dejó de ser un mero procedimiento establecido por los códigos adjetivos de las distintas materias jurídicas, civil, penal, administrativo, y se convirtió en uno de los instrumentos esenciales para alcanzar el derecho de acceso a la justicia. No es un simple pase a la prestación jurisdiccional, sino que se traduce en el derecho fundamental a la justicia.”¹⁸¹

Del mismo modo, la Sala Constitucional ha dicho que: *“En la base de todo derecho procesal está el principio y, con él, el derecho fundamental a la justicia, entendida como la existencia y disponibilidad de un sistema de administración de la justicia, valga decir, de un conjunto de mecanismos idóneos para el ejercicio de la función jurisdiccional del Estado –declarar el derecho controvertido o restablecer el violado, interpretándolo y aplicándolo imparcialmente en los casos concretos-; lo cual comprende, a su vez, un conjunto de órganos judiciales independientes especializados en ese ejercicio, la disponibilidad de ese aparato para resolver los conflictos y corregir los entuertos que origina la vida social, en forma civilizada y eficaz, y el acceso garantizado a esa justicia para todas las personas, en condiciones de igualdad y sin discriminación” (Voto N° 1739-92).*

Este derecho esta igualmente reconocido en instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica. Por ejemplo, el derecho humano a la justicia se recoge en los artículos 7 y 8 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.¹⁸²

De acuerdo con esta concepción el acceso a la justicia, como derecho fundamental, es correspondiente a todo ser humano por su propia condición de persona. Entonces, es obligación del Estado velar porque el mismo sea efectivamente previsto en las distintas leyes nacionales, instrumentalizar las mismas y dictar las políticas necesarias a fin de que, como corresponde, se establezcan los mecanismos materiales y jurídicos para que todas las y los habitantes, sin distingo alguno, puedan hacer uso efectivo de tal derecho, y -lo más importante- encuentren una respuesta equitativa en la justicia.

¹⁸¹ Meglar Adalid, Mario. El Derecho Humano de Acceso a la Justicia. En: *Liber Amicorum: Héctor Fix Zamudio*. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Volumen II. Unión Europea. San José, Costa Rica, 1998. Pág. 1037-1038.

¹⁸² Estos artículos disponen que: **“Artículo 7.- Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación.**

Artículo 8.- Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.”

Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

Esta instrumentalización –en términos de equidad– necesariamente debe reconocer la igualdad sin anular la diversidad, el reconocimiento del principio a la igualdad ante la ley no puede dejar de ser sensible hacia la diferencia, especialmente reconocer las condiciones de aquellos grupos poblacionales o personas que por diversas razones puedan encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad (i.e. grupos étnicos como los pueblos indígenas o los afro-costarricenses; grupos sociales económicamente marginados; personas con discapacidad; niños, niñas y adolescentes; entre otros).

Visto así, el Estado debe garantizar el cumplimiento efectivo del derecho humano de acceso a la justicia, más allá de la literalidad del artículo 33 de la Constitución Política que señala que *“Toda persona es igual ante la Ley”*, ya que no todas las personas tienen las mismas condiciones para tener acceso a la Justicia; más bien, desde esta perspectiva, debemos también pensar en garantizar el correlativo derecho de la *“igualdad en la ley”*.¹⁸³

Ahora bien, la Defensoría subraya la necesidad de una respuesta para cada particularidad, porque la igualdad se contrapone a la homogeneidad¹⁸⁴, y no todos los servicios son accesibles para todas las personas en las mismas condiciones. Asimismo, se reconoce que atendiendo a dicha igualdad y superando toda discriminación posible, todas y todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad e intereses morales; según el predicado del artículo 41 de nuestra Constitución Política. Pero, ¿cómo lograr el acceso eficaz y oportuno de todas y todos los habitantes? Una respuesta podría considerar los siguientes puntos como contenido esencial de ese derecho humano de acceso a la Justicia:

- Una información detallada que le indique a los habitantes cuáles son sus derechos respecto del servicio público Administración de Justicia.
- Un acceso libre de todas las barreras, no sólo las físicas, sino también las actitudinales.
- Un acceso y defensa gratuita para aquellas personas que, por falta de recursos económicos, no puedan tener acceso en condición de igualdad respecto de los demás habitantes.
- Una justicia continua, eficiente y que garantice su adaptación a todo cambio en la necesidad social que satisfacen.
- Una justicia “justa”, pronta, cumplida, sin dilación y cercana al habitante.

En conclusión, y tomando nuevamente las palabras de Melgar Adalid, *“el deber de los órganos jurisdiccionales de impartir justicia no es una gracia, ni siquiera una prerrogativa, sino un deber político; una obligación pública, exigible por medio de recursos jurisdiccionales . . .”*¹⁸⁵

Derivado de esta obligación política de impartir justicia, surge la necesidad de la gratuidad de la justicia, no como un beneficio procesal, sino como un derecho, y para hacerlo efectivo es necesario que el Estado facilite los medios financieros para el funcionamiento de un sistema de administración de justicia imparcial y celer, que además garantice la necesaria independencia del órgano encargado de administrarla, o sea el Poder Judicial y sus jueces. Junto a ello, su gratuidad, así como la independencia financiera, funcional y de criterio, vienen a constituir -en definitiva- corolarios de una única aspiración o meta fundamental, cual es cumplir con la justicia y alcanzar la

¹⁸³ La igualdad en la ley significa algo más que la mera igualdad frente a la ley como exclusión de toda discriminación: significa gozar igualmente, por parte de los ciudadanos, de los derechos fundamentales constitucionalmente garantizados. De Lucas, Javier: *La Igualdad ante la Ley*, en: A.A.V.V.; *El Derecho y la Justicia*, Editorial Trotta, Madrid, 1996, p. 496

¹⁸⁴ Una respuesta homogénea, no responde a la diversidad de las necesidades de la población, que per se es heterogénea.

¹⁸⁵ Melgar Adalid, Mario. Ibid. Pág. 1041

equidad, de forma que se logren mecanismos que garanticen el equilibrio y la armonía social; en fin, que se cumplan los fundamentos de la democracia.

Ahora bien, al referirnos al acceso a la justicia, surge la cuestión sobre ¿qué condiciones debe garantizar el Poder Judicial para hacer efectivo el acceso a la justicia?

i. Condiciones que debe garantizar el Poder Judicial para hacer efectivo el derecho de acceso a la Justicia

- Información

La base fundamental para asegurar un acceso eficaz y verdadero a la justicia es una detallada información acerca de los derechos básicos que asisten a la persona hacia y en la Administración de Justicia; sea una información que brinde una amplia comprensión acerca de las garantías, procedimientos y deberes que poseen los administrados frente al Poder Judicial. Información más uniforme y detallada al usuario conduce a un mejoramiento de la calidad de la demanda, y al fin, al mejoramiento de los servicios de la Administración de Justicia.

En varios de los Informes Finales que ha emitido la Defensoría en la materia del Poder Judicial, se apunta la necesidad de que este Poder informe detalladamente al usuario sobre sus derechos y sus deberes frente al proceso; pero también se ha recomendado una mayor y mejor relación entre los que administran justicia y los usuarios, ya que ello no sólo brinda confianza al administrado, sino que también evita malos entendidos a los funcionarios judiciales.

- Acceso libre de barreras u obstáculos.

Un acceso libre de discriminaciones, implica también un acceso libre de todo tipo de barreras tanto físicas como actitudinales.

Respecto de las barreras físicas, éstas son las barreras arquitectónicas. El acceso a la justicia no sólo es un principio y un valor, también debe ser una realidad. En virtud de ello, ésta debe garantizarse a las personas con discapacidad, quienes tienen el derecho fundamental a un desarrollo pleno, en iguales condiciones de calidad, oportunidad, acceso y participación social que el resto de los habitantes (así dispuesto en el artículo 1° de la Ley N° 7600, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad). El Estado está obligado a garantizar que el entorno, los bienes, los servicios, y las instalaciones de atención al público sean accesibles para que las personas las usen (artículo 4 de la Ley N° 7600). Como se puede observar, 3 son los pilares fundamentales de esta ley, refiriéndonos específicamente a los servicios públicos: igualdad de oportunidades, vida independiente y accesibilidad.

En razón de ello, la Defensoría de los Habitantes planteó la coadyuvancia a un recurso de amparo interpuesto por varias personas quienes consideraban que el acceso al edificio principal de la Corte Suprema de Justicia y en general del Primer Circuito Judicial presentaba barreras arquitectónicas odiosas, por cuanto la entrada para las personas con discapacidad se realiza o por el parqueo o por la puerta trasera del edificio, no siendo estos accesos los principales. Este recurso de amparo fue declarado con lugar por la Sala Constitucional, mediante el Voto N° 2305-00.¹⁸⁶

Pero tal vez, las barreras más difíciles de vencer y de tirar abajo son las barreras actitudinales, que día a día se construyen y se extienden al discriminar a las personas con discapacidad, a las personas de bajos recursos económicos, a las personas adultas mayores o personas provenientes de diferentes etnias, sin siquiera tener conciencia de que se les discriminan. Son personas a las que se consideran diferentes, son

¹⁸⁶ Dicho recurso de amparo se tramitó bajo el N° de expediente 99-009008-007-CO, y el voto se emitió el día 15 de marzo del 2000. Para la redacción del presente Informe aún no había sido redactado el fallo constitucional.

segregadas, incomunicadas y aisladas por las relaciones sociales indiferentes a su diversidad o condición social. Tal el caso, entre muchos, de las necesidades de las personas con discapacidad visual, las cuales deben depender de otras personas para que le brinden la información que se les da por escrito o las personas que sólo comprenden su lengua autóctona.

Frente a estos casos, la Corte Suprema de Justicia, al igual que las demás instituciones públicas debe proceder a la emisión de las políticas internas necesarias, que conforme con la Ley N° 7600, den respuesta a estas diversidades; así, se debería tomar en consideración brindar información en el lenguaje Braille para personas con discapacidad visual e información traducida a las lenguas autóctonas de este país.

Pero no es el único caso, sino que también la dependencia a la que se someten a las personas con discapacidad auditiva. En este sentido, cabe destacar que siendo la forma más generalizada de comunicación la verbal¹⁸⁷, en los despachos judiciales no hay un servicio de intérpretes ni de traductores.

Al carecer de un equipo de traducción, surgen los problemas con aquellas personas que requieren de estos medios para comunicarse con las autoridades judiciales. Por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes conoce la situación de una persona indígena guaymí, quien fue acusada en una causa penal y que no se pudo comunicar con las autoridades judiciales por cuanto sólo habla su lengua de origen, y entiende muy poco del idioma castellano; a esta persona se le indicó que debía venir acompañado por un traductor de su confianza (el imputado debió cubrir los gastos permanencia del traductor).¹⁸⁸

Por otro lado, tampoco cuenta la Corte Suprema de Justicia con un servicio permanente de intérpretes en lenguaje de señas para aquellas personas con discapacidad auditiva. Estas dos situaciones reflejan un desconocimiento o una desvalorización de las necesidades reales de estas poblaciones, ya que deben depender de los intérpretes y encima, hasta sufragar los gastos de los mismos.

Ahora bien, dentro del tema del reconocimiento de las necesidades reales y del acceso a la Justicia, también cabe destacar la situación de las personas migrantes, cuando éstas carecen de los documentos oficiales para realizar sus trámites judiciales. Personas que tienen los derechos fundamentales reconocidos, que no se pierden por su condición de indocumentación, pero se les obstaculiza su reclamo cuando le es solicitado un documento de identificación "idóneo" para realizar una gestión en salvaguarda de sus derechos. De esta forma muchos pierden también derechos de carácter laboral, como el derecho al salario o al reclamo de prestaciones legales.¹⁸⁹

- **La gratuidad de acceso a la justicia y la defensa gratuita ante los estrados judiciales**

El acceso a la justicia presupone la gratuidad de acceso al Poder Judicial, no solo por constituir este un servicio público básico que debe prestar el Estado, sino como instrumento que posibilita la defensa de derechos fundamentales y la restitución o compensación ante violaciones a los derechos humanos.

En palabras del Dr. Mora Mora, cuando miembro de la Sub Comisión de revisión del proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, *"la gratuidad al acceso a la justicia es un tema que ha sido discutido arduamente . . . en los viejos códigos españoles aún perduran los derechos de pagar timbres para acceder a la justicia. Pero pareciera que siendo éste un servicio muy propio del Estado Moderno, y aún más de las democracias,*

¹⁸⁷ A raíz de una reforma constitucional del artículo 14, se reconocen a las lenguas autóctonas junto al idioma castellano

¹⁸⁸ Expediente N° 9075-22-2000, L. M. J. contra el Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de San Vito de Coto Brus. Mediante el oficio DIR-155-00 de la Escuela Judicial, fechado 15 de mayo del 2000, se confirma que la Corte Suprema de Justicia no cuenta con intérpretes de planta nombrados para efecto de traducción.

¹⁸⁹ Normalmente las personas migrantes no ocurren a la justicia no sólo por la falta de documentación personal, sino por desconocimiento y desconfianza de exponerse a posibles deportaciones, aún cuando les asisten derechos laborales o de otro carácter que comúnmente les son violentados.

*parece que limitar el acceso a la justicia imponiendo un canon viene en contra de las garantías constitucionales.*¹⁹⁰

Pero además conceptualmente la gratuidad de la justicia supera el simple beneficio de pobreza, o beneficio de litigar como pobre, concepto de por sí estigmatizante. La gratuidad de la justicia incorpora el derecho a una asesoría y asistencia letrada gratuita en casos y materias en que se diriman, principalmente, derechos fundamentales como el derecho a la libertad personal, derechos laborales, y a la propiedad agraria, entre otros.

De acuerdo con nuestro sistema, la gratuidad en la defensa se presta a través de la Defensa Pública, órgano dependiente del Poder Judicial que brinda asesoría legal a las personas que tienen causas judiciales pendientes en asuntos Penales, Penal Juvenil, Penal Tributario, Contraventores, Agrarios, Pensiones Alimentarias, de Familia, Disciplinarios y de Ejecución de la Pena; y que carecen de los recursos económicos necesarios para pagar un abogado.

En materia penal, la Defensa Pública se constituye como el órgano técnico encargado de garantizar el derecho general a la defensa -contenido en el derecho fundamental al Debido Proceso- de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Política y el artículo 8 de la Convención Americana. Desde su creación, en la década de los setenta, la Defensa Pública siempre ha dado muestras inequívocas de su competencia y profesionalismo en la defensa penal de todas aquellas personas que no pueden costear un abogado particular, o bien, de aquellas que sí pueden, pero que prefieren confiar su representación a un defensor público.

A pesar de ser la materia penal la que más plazas tiene asignadas, en el Primer Circuito Judicial sólo se cuenta con 18 profesionales que atiendan la misma.¹⁹¹ Aparte de ello, cabe manifestar que ha habido consultas ante la Defensoría referentes a la gran movilidad que existe entre defensores, situación que provoca en el defendido una visión de inestabilidad en la tramitación de su caso o de falta de atención al caso particular.¹⁹² Por otro lado, también se ha conocido en la Defensoría una consulta en la que los imputados se manifestaban disconformes con la actuación procesal del defensor público.¹⁹³

En los demás asuntos de índole no penal, donde el papel de la Defensa Pública es la de garantizar el efectivo cumplimiento del derecho al acceso a la Justicia, se denota una carencia de profesionales frente a la enorme demanda que hay de sus servicios. Sólo como ejemplo, para la materia de Pensiones Alimentarias, el Poder Judicial asignó para el presente año un total de 24 plazas para atender todo el territorio nacional. Tomando en cuenta que se da asesoría tanto a la parte demandante como a la demandada, cada defensor público lleva aproximadamente entre 300 causas (en San José) a 650 causas (en Heredia).¹⁹⁴

¹⁹⁰ Actas de la Asamblea Legislativa sobre el Proyecto de Ley 7333, Expediente Legislativo 10.753, referente a la Ley Orgánica del Poder Judicial.

¹⁹¹ En el Diario El Heraldo del lunes 24 de abril del presente año se publicó bajo el Título "Faltan Defensores Públicos", en cuyo texto se indica que: "Hay 186 plazas en todo el país para atender 50 mil casos, con un promedio de 269 causas por abogado. Esta saturación provoca deficiencias en el servicio".

¹⁹² Consulta N° 9901661. El Sr. M.E.R.T. señaló en su consulta que se le acusó de un R.A. el día 2 de diciembre de 1998, y que para el día 15 de marzo de 1999 le habían nombrado 3 defensores públicos. Al Sr. M.E.R.T. se le indicó que la jurisprudencia nacional es reiterada en señalar que la defensa es un derecho fundamental el cual no se pierde o no se ve afectado cuando hay cambio de defensores, mientras haya continuidad en el ejercicio de la defensa (Votos N° 113-90 y 2202-98 de la Sala Constitucional y sentencias V-139-F-1987 y V-262-F-1986 de a Sala Tercera). Lo anterior no implica que el usuario del servicio público de la Defensa no sienta desconfianza ante los continuos cambios de defensor.

¹⁹³ Consulta hecha por los imputados F.N.M., L.A.R., J.L.G. quienes apuntaban el hecho de que en la Oficina de Defensores Públicos de San Carlos no se habían realizado gestiones que le correspondían como defensora pública, y solicitaban el cambio de profesional. Una vez hecha la investigación del caso, se habían presentado los recursos correspondientes a la etapa procesal; y el cambio inmediato de profesional no se podía realizar porque habían otros co-imputados quienes tenían intereses contrapuestos con los aquí consultantes, y sólo habían dos plazas de defensor público penal asignadas a la jurisdicción de San Carlos (oficio PE-473-99)

¹⁹⁴ Este punto será detallado más adelante, cuando se aborde el Tema de la Comisión de Pensiones Alimentarias. Además, en el artículo del Diario El Heraldo arriba mencionado se indica: "Hay 45 mil procesos de pensiones alimentarias en trámite que se pueden duplicar a 90 mil si ambas partes recurren al servicio gratuito para defenderse...se necesitarían 900

Por otro lado, en materia agraria también hay una carencia de profesionales que den asesoría y defensa especializada, y el número de plazas es muy reducido respecto de la demanda. Sin embargo, cabe manifestar que se reconoce, en general, el esfuerzo que hace el Departamento para responder a ésta.

Tal situación denota que en aquéllas materias, con excepción de la penal, en que las personas se encuentran en un estado de mayor vulnerabilidad al carecer de recursos económicos para contar con el patrocinio letrado particular, se ven también perjudicados en cuanto a la calidad de la atención que reciben, por el exceso de trabajo con el que cargan los profesionales de la Defensa Pública y el escaso tiempo que pueden dedicar a cada una de las causas que tramitan.

Al respecto, la Licda. Maxera afirma que: *“La Defensa Pública en materia penal es el órgano de mayor credibilidad en materia de servicio legal gratuito. Sin embargo, no puede decirse que en la actualidad se defina como un servicio para la población desfavorecida ya que está concebida como la defensa técnica penal para la persona imputada que no ha elegido defensor particular.”*¹⁹⁵

Importante aquí es mencionar además que una materia en la cual no hay una defensa técnica que represente de forma gratuita a las partes del proceso, es la materia laboral. Aún cuando el Código de Trabajo establece que *“el procedimiento en todos los juicios de competencia de los Tribunales de Trabajo es fundamentalmente verbal”*, por lo tanto no es un proceso formalista, la materia laboral normalmente reúne a una parte que tiene más recursos económicos (patrono) que la otra (trabajador) y es claro que no hay un equilibrio en las relaciones de poder. Por esta razón, la materia laboral debería ser un horizonte al cual apunte la Corte Suprema de Justicia a fin de garantizar el acceso a la Justicia y la defensa gratuita de todas aquellas personas que requieren tutelar sus derechos como trabajadores y trabajadoras mediante la asistencia técnica del Departamento de Defensores Públicos.

- Justicia continua, eficiente y que responda a la necesidad social a la que sirven.

Tanto en el mes de diciembre de 1999, cuando se indicó que la Corte Suprema de Justicia cerraría desde el 20 de diciembre hasta el día 2 de enero del 2000, como en el mes de abril del 2000, cuando se indicó que cerraría sus puertas por Semana Santa, del 17 al 23 de abril, la Defensoría de los Habitantes le recordó a la Presidencia que, de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Poder Judicial,¹⁹⁶ el artículo 155 del Código de Trabajo,¹⁹⁷ y el artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública,¹⁹⁸ se debe garantizar la eficiencia y continuidad del **servicio público de Administración de Justicia**. Así, en ambas oportunidades se le remitieron notas al Presidente de la Corte solicitándole que informara sobre los roles de disponibilidad que se establecerían para asegurar la continuidad del servicio.

defensores para poder atender sólo las pensiones alimentarias, con el supuesto de que cada abogado tenga 100 casos”. El Heraldo, 24 de abril del 2000

¹⁹⁵ Maxera Herrera, Rita. *Resumen Ejecutivo, Investigación sobre Acceso a la Justicia en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mayo 1999. Pág. 3.

¹⁹⁶ Norma que dispone que: *“El Consejo Superior del Poder Judicial dictará anualmente, un plan de vacaciones en el que dispondrá las medidas que estime necesarias para que no se afecte el servicio público y procurará que los Despachos Judiciales no cierren por ese motivo”*,

¹⁹⁷ Norma que indica que: *“El patrono señalará la época en que el trabajador gozará de sus vacaciones...tratando de que no se altere la buena marcha de su empresa, industria o negocio ni la efectividad del descanso”*,

¹⁹⁸ Que señala que: *“La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato a los destinatarios, usuarios o beneficiarios”*

Para la jornada de fin de año y para la Semana Santa, el Consejo Superior del Poder Judicial dispuso una serie de roles de disponibilidad de los despachos judiciales que atienden las materias referentes a pensiones alimentarias, violencia doméstica, penal, penal juvenil, tránsito y la policía judicial.¹⁹⁹

Sobre las disposiciones del Consejo Superior del Poder Judicial referentes al **Período de Vacaciones de Fin de Año 1999**, la Defensoría de los Habitantes tuvo acceso a un estudio sobre el *Plan de Acción: Vacaciones Judiciales*, que realizaron los Departamentos de Personal y de Planificación del Poder Judicial. Dicho informe, resultado de los oficios 2009-JDP-99 y 2085-PLA-99 del 11 de noviembre de 1999, indica que: *“Conforme al análisis realizado (por el Departamento de Personal y el Depto. de Planificación) concluimos que NO es conveniente el cierre de despachos por un mayor período al que rige desde hace algunos años”*. El objetivo principal de dicho estudio era analizar el impacto de las sustituciones por motivo de las vacaciones, es decir establecer las ventajas y desventajas que ello representaba para los usuarios en general, entre las que se destacan las siguientes:

- VENTAJAS

- a) Se logra disminuir el tipo de sustitución por este motivo en más de 70 movimientos por mes.
- b) Le permite a los funcionarios tener la seguridad de disfrutar vacaciones en un tiempo fijo, ya que no se preocupa si hay sustituto.
- c) Se elimina el descontento de algunos funcionarios por el eventual incremento de trabajo posterior a las vacaciones, por el inadecuado rendimiento de su sustituto.
- d) El rendimiento de funcionarios en las épocas navideñas tiende a disminuir.
- e) El pago por servicios públicos disminuiría por estar cerradas las instalaciones.

- DESVENTAJAS

- a) El cierre de los despachos judiciales podría provocar un atraso importante en el trámite de los asuntos y un incremento de trabajo en el mes de enero.
- b) Se provocará un ambiente desmotivante, ya que se les está obligando al funcionario a tomar sus vacaciones en un período que no sea el que más le convenga personalmente.
- c) Existen despachos que han señalado fechas de juicios para los últimos días de este año, lo que implica que se producirán enormes contratiempos para una nueva notificación y además se afecta la imagen de la institución ante la opinión pública.
- d) A finales de año se incrementan los casos en materia penal y de violencia doméstica, y en los juzgados de pensiones alimentarias sube el flujo de apremios corporales, demandas nuevas, aparte del problema del cobro de pensiones.
- e) En cuanto a los funcionarios interinos, si se diera un cierre general, los interinos tendrían que disfrutar también de dicho período, sin tener certeza sobre los nombramientos posteriores. Esta situación implica un mayor trabajo para la Sección de Cobros Administrativos, ya que tendría que realizar procedimientos administrativos contra aquellos que disfrutaron el período de vacaciones, sin tener derecho.

En dicho informe también se toma en cuenta el Criterio Legal (oficios N° 028-AJ-99, 036-AJ-99 y 038-AJ-99), en el cual se destacan 3 conclusiones:

- La Sala Constitucional señaló en el Voto N° 2763-91 que: *“si bien el artículo 155 del Código de Trabajo faculta al patrono para fijar el período en que el trabajador gozará de sus acciones, obviamente esto no significa que el patrono pueda imponer al trabajador el disfrute obligatorio de ese descanso, según su libre y exclusivo criterio y sin tomar en consideración las necesidades propias del empleado”*.
- No se recomienda adoptar una medida en ese sentido ya que iría en contra de las disposiciones legales (artículo 40 LOPJ, 155 del Código de Trabajo y 4 de LGAP) que constituyen el marco de legalidad.

¹⁹⁹ Esto según publicaciones en diferentes medios de comunicación escrita, tanto el día 14 de diciembre de 1999 como el día domingo 16 de abril del 2000.

- Para aquellos funcionarios que han disfrutado menos de 48 semanas de trabajo continuo, estarían disfrutando más vacaciones. Deberían disfrutar las que proporcionalmente les corresponden.

El Consejo Superior del Poder Judicial tomó nota del anterior informe, sin embargo dispuso siempre la salida a vacaciones desde el viernes 17 de diciembre hasta el 2 de enero. Además, relacionado con esta situación, la Defensoría conoció una nota de la Asociación Costarricense de la Judicatura en la cual se solicita que se les tomara parecer como organización representativa de un sector de los funcionarios judiciales. Esta carta fue conocida en sesión de Corte Plena N° 47-99 del 15 de noviembre de 1999, acordándose en dicha sesión: *“Tener por recibido el informe al que se ha hecho referencia y previamente a resolver lo pertinente, ponerlo en conocimiento de las distintas Asociaciones de Empleados del Poder Judicial, para que manifiesten lo que a bien tengan, dentro del término de 15 días contados a partir del día siguiente al recibo de esta comunicación”*.

Por su parte, el día 4 de diciembre de 1999 salió publicado en el Diario La Nación *“Malestar en Corte por Vacaciones Forzadas”*, artículo periodístico en el cual se dice que: *“Representantes de 8 organizaciones gremiales del Poder Judicial manifestaron ayer su descontento por el acuerdo tomado por la Corte Plena el 29 de noviembre, según el cual todos los funcionarios deberán tomar vacaciones forzadas”*.

Respecto de esta situación presentada en el mes de diciembre de 1999, la Defensoría considera que a pesar de tener informes negativos respecto del Plan Vacacional y de conocer la voluntad de los gremios judiciales, la Corte Plena resolvió adoptar el Plan como se había propuesto, y lo peor, sin que se respetara el plazo otorgado a los gremios a fin de que manifestaran sus posiciones. Esta es una situación que a futuro debería resolverse atendiendo todas las posiciones, concertando las propuestas de las partes con los intereses generales y siempre pensando en el fin último del Poder Judicial: el o la habitante, usuario real o potencial del servicio público de la Administración de Justicia.

No es posible aceptar que los jerarcas del Poder Judicial hayan resuelto acoger dicho Plan, el cual ya había sido calificado como inconveniente según criterios técnicos y criticado por parte de los gremios que habían manifestado públicamente su oposición al mismo.

Por su parte, durante el período de Semana Santa, y a pesar de las publicaciones hechas en los diarios de circulación nacional, en la Defensoría se recibieron varias consultas acerca del funcionamiento de los despachos judiciales. Así, la Defensoría realizó una inspección el martes de la Semana Santa, constatando que la mayoría de los Despachos Judiciales se encontraban cerrados y sin la debida información al usuario. Únicamente en el Circuito Segundo Judicial de San José se pudo observar una información completa y detallada de los servicios que allí se prestaban.

En este sentido, se le indicó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia que tomara nota de la poca uniformidad en la prestación del servicio Administración de Justicia y de la desinformación en que se encontraban, en general, las y los habitantes acerca del lugar y el horario en el que podían realizar trámites urgentes (cobro de pensión alimentaria, permiso de salida del país de deudores alimentarios, libertades a apremios, denuncias por violencia doméstica, trámites de tránsito, etc.) ya que estas dos situaciones afectaban el supremo derecho al acceso a la Justicia.²⁰⁰

Como respuesta de lo anterior, en la sesión No. 33-00 del Consejo Superior del Poder Judicial celebrada el 2 de mayo del 2000, se acordó

“1) Trasladar al Tribunal de la Inspección Judicial la comunicación anterior para que levante la correspondiente información, resuelva lo que corresponda e informe a este Consejo, sobre los casos que señala la Defensoría de los Habitantes hubo deficiencia en el servicio y no se cumplió con los roles de disponibilidad establecidos al respecto. 2) Reiterar por medio de circular a los Despachos Judiciales que atienden las materias de violencia doméstica, pensiones alimentarias, penal y penal juvenil, la obligación de

²⁰⁰ Oficio N° PE-162-00, fechado 26 de abril del presente año.

*cumplir con los roles de disponibilidad aprobados al respecto por la Corte Plena y que tomen las provisiones del caso para que los usuarios tengan certeza de dónde poder ubicarlos en caso necesario.*²⁰¹

- Justicia Pronta, Cumplida, Sin Dilación y Cercana.

En el procedimiento, el tiempo es algo más que oro: es JUSTICIA, decía Couture. Esto significa que la justicia que no es ni pronta ni cumplida, no es justicia. Una justicia a tiempo legitima todo el sistema; y en caso contrario, lo deslegitima. Al deslegitimarse, el habitante muchas veces no recurre a Sistema de Administración de Justicia para resolver sus problemas, porque no cree que vaya a encontrar respuesta en ese ámbito.

En la Defensoría se tramitan muchas quejas respecto de la dilación de justicia; entre éstas, una queja interpuesta por una persona que perdió a un familiar en un operativo policial desde octubre de 1995, y que aún hoy el imputado no ha sido juzgado por una continuidad de atrasos innecesarios.²⁰²

Respecto de la necesidad de que la justicia sea *cercana*, es decir de fácil acceso a la mayor cantidad de habitantes, tampoco esto es una realidad. Como se indicó en el Informe Anual anterior, la centralización de los servicios de administración de justicia se traduce en un alejamiento de los mismos para aquellas personas que carecen de recursos económicos para desplazarse hacia los circuitos judiciales. Muchas veces estas personas optan por no acudir a los servicios públicos de justicia, por no poder costear el viaje o por no poder desplazarse fácilmente, como sería el caso de aquellas personas con discapacidad o personas adultas mayores.

- A manera de Conclusión: Sobre el Acceso y su relación con la Calidad de la Justicia.

Al referirnos al acceso a la justicia, surge la cuestión sobre qué tipo de justicia estamos garantizando. ¿Es que acaso existen distintos tipos o calidades de justicia? O por el contrario, ¿es la justicia un valor inmutable, absoluto, que no admite gradación a efecto de ser definido?

Es claro que garantizar el acceso a la justicia no implica, *per se*, que se garantice el acceso a una justicia de calidad. Nos inscribimos entonces en asumir la paradoja sobre los “niveles” o “calidades” de justicia, siendo bien entendido que en realidad la justicia, como valor y como bien supremo, ha de ser una: la imparcial e incorruptible en esencia, la inteligente y razonable, la que garantice a cada cual lo que le corresponda según la situación particular –entonces retomamos la referencia al concepto de equidad- y según los méritos propios; todo en situaciones donde se garantice igualdad de oportunidades para el desarrollo individual y colectivo.

Aristóteles sostiene que *“debe llamarse justo el que obedece a las leyes y al que observa con los demás las reglas de la igualdad”*, de la equidad.²⁰³ En igual sentido entonces un sistema jurídico justo sería aquél que respete la supremacía de la Constitución y las leyes, pero que además observe las reglas de la equidad cuando de aplicar la ley se trate. Hemos de traer a la memoria aquí toda la discusión filosófica sobre la justicia o no de la ley y el problema axiológico sobre la ley injusta, que no es del caso analizar en este momento.

Así, sin entrar en una valoración sobre la calidad de la justicia formal que se imparte en Costa Rica, por carecerse en este momento de elementos precisos que califiquen el desempeño efectivo del Poder Judicial, es cierto que no puede decirse que el sistema jurídico nacional no sea justo, puesto que se le reconoce precisamente como

²⁰¹ Oficio No. 4702-00 del 12 de mayo del 2000, suscrito por Silvia Navarro Romanini, Secretaria General del Poder Judicial.

²⁰² Expediente N° 7317-22-99, M. S. R. contra el Juzgado de Instrucción de Desamparados, Tribunal de Juicio y Ministerio Público del I Circuito Judicial de San José, Informe Final notificado mediante oficio N° 00129-2000DHR, 7 de enero del 2000.

²⁰³ Aristóteles. Moral a Nicómaco. Ibid. Pág.130.

cimiento de nuestro sistema democrático. Ahora bien, es claro que la democracia en sí, como sistema humano, y el Poder Judicial dentro de ésta, son instituciones perfectibles.

Una mayor garantía de acceso irá demandando nuevas actitudes y respuestas por parte del Poder Judicial y solamente una estructura flexible y presta a escuchar las demandas de los habitantes, siempre en respeto del régimen constitucional de derecho, hará que ese ideal de justicia al que todos aspiramos sea cada vez más cercano, más concreto, y en definitiva facilitador de una equidad en lo específico, que se traduzca además en un sistema de gobierno con mayor equidad social.

i. Mecanismos sociales que procuran un mayor acceso a la Justicia

Es una realidad reconocida que no todos los sectores que conforman nuestra sociedad tienen igual oportunidad o facilidades de tener acceso a la justicia, lo que implica que no todos los habitantes del país tienen igual grado de respeto a tal derecho fundamental.

Sea por razones de posibilidades económicas, educación, ubicación geográfica, idioma, grupo social al que se pertenece (minorías étnicas por ejemplo) u otras, lo cierto es que en nuestro país no toda persona tiene igual posibilidad de acudir al sistema de administración de justicia y obtener respuesta a sus necesidades de determinación jurídica sobre las situaciones que considere que afectan sus derechos o intereses legítimos.

En el aparte anterior analizamos ciertas condiciones que, en relación con el derecho de acceso a la justicia, ha de garantizar el Poder Judicial como ente estatal encargado de la administración de justicia. Ahora bien, al ser que a pesar de la obligación estatal de garantizar éste aún no es de igual certeza para todos los habitantes, es que han surgido distintos mecanismos o modelos que -como respuesta de la sociedad civil- se han volcado a tratar de igualar la balanza de la desventaja comparativa en materia de acceso y representación judicial.²⁰⁴

En esta labor que desarrollan distintas instancias debe diferenciarse, eso sí, la labor de asesoría legal y simple referencia que cumplen algunas organizaciones e instituciones privadas o estatales -como lo hace diariamente la Defensoría de los Habitantes al evacuar las consultas que por distintos medios hacen los habitantes y que no son admisibles como casos de atención de la Institución- de lo que en propiedad es la asistencia letrada, entendida ésta como la asesoría, acompañamiento y representación judicial que se presta de forma gratuita a aquellos habitantes de escasos recursos económicos o que pertenecen a grupos discriminados.

En este segundo ámbito de acción, sea el de la asistencia letrada, uno de los modelos más reconocidos es el sistema de Consultorios Jurídicos, siendo el de la Universidad de Costa Rica²⁰⁵, fundado en 1967, el de mayor trayectoria e impacto²⁰⁶.

²⁰⁴ Enrique Sosa cita, como algunos obstáculos en relación con el acceso a la justicia, los siguientes: Costos, distancia de las oficinas, discriminación por sexo o por edad, y diferencias de la calidad del servicio. *Foro Internacional sobre Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 y 8 de octubre de 1999.

²⁰⁵ A pesar de ser la Universidad de Costa Rica una universidad estatal, ésta mantiene plena autonomía de criterio y de administración, por lo que puede decirse que hasta cierto punto este modelo se identifica más como una respuesta del sector académico o de la sociedad civil que como una respuesta oficial o gubernamental.

²⁰⁶ A pesar de ser un sistema altamente identificable por parte de su población meta, debe indicarse que no se llevan estadísticas certeras que permitan medir el nivel de impacto real de los Consultorios Jurídicos. i.e. Criterios para la admisibilidad de casos, número de casos atendidos anualmente o la calidad del servicio prestado, asunto sobre el cual debe trabajarse a futuro.

También en los últimos años se han establecido otros Consultorios Jurídicos dependientes de universidades privadas.²⁰⁷

Si bien por su naturaleza los Consultorios Jurídicos tienen un fin académico, sea servir de medio para la práctica profesional de los estudiantes de los últimos años de carrera, también es cierto que estos servicios cumplen un fin social siempre y cuando no constituyan *“sólo un pretexto de práctica, sino que presten un servicio de calidad”*.²⁰⁸

Otros mecanismos privados dedicados a la asistencia letrada que funcionan en el país son el Centro de Asesoría Legal para la Mujer de la Alianza de Mujeres Costarricense, que brinda asesoría especialmente en materia de derecho de familia, penal, laboral y constitucional; y el Programa de Apoyo Jurídico a Pobladores Rurales Indígenas y Campesinos (PAPRIC), que atiende asuntos relacionados con sectores campesinos y comunidades indígenas, principalmente.²⁰⁹

Sobre este punto, la Defensoría de los Habitantes considera esencial destacar que es preocupante conocer del gran número de habitantes pertenecientes a grupos discriminados, o de escasos recursos económicos, que requieren -con urgencia- asistencia letrada gratuita y de calidad.

A diario la Defensoría atiende un sinnúmero de personas que evidencian problemas de asesoría y de asistencia legal que les permita hacer valer sus derechos ante los distintos estrados judiciales, o bien, procurar el reconocimiento de intereses que les son legítimos. Esta necesidad, si bien se evidencia prácticamente en todas las materias jurídicas, es más común en materia laboral, familia, inquilinato y constitucional.

La brecha en educación y recursos económicos, muchas veces, se traduce en indefensión, agravándose así -aún más- las diferencias de por sí existentes.

Los mecanismos o modelos de asistencia letrada presentes en la actualidad no son suficientes. Tampoco representan modelos del todo consistentes en cuanto a la calidad de la asistencia o asesoría que se presta. Por ello, la profundización en este tema, que lo convierta en materia de estudio sociológico y jurídico, es de urgente abordaje.

La Defensoría se plantea como tema pendiente establecer un sistema de coordinación entre las distintas instancias –públicas y privadas- que prestan asesoría o asistencia letrada gratuita, ello a fin de procurar potenciar el trabajo de éstas, así como levantar mejores estadísticas sobre la población que se atiende y sus necesidades. Todo a fin de definir más y mejores mecanismos de atención a los grupos desfavorecidos de nuestra sociedad en materia de defensa de su derecho al acceso a la justicia y a una justicia de calidad.

b. Sobre la independencia de los Jueces

“No hay ninguna institución humana que no incluya sus peligros. Cuanto más grande es la institución, mayor es la posibilidad de abusar. La democracia es una gran institución y, por eso, es plausible de

²⁰⁷ En nuestro país los Consultorios atienden asuntos civiles, laboral, de familia y de violencia doméstica; de igual forma que tramitan Recursos de Amparo y realizan procedimientos de orden administrativo y laboral.

²⁰⁸ Palabras pronunciadas por el señor Farith Simón, Consultor ecuatoriano, en el *Foro de Acceso a la Justicia y Equidad en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo – Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, 7 y 8 de octubre de 1999

²⁰⁹ Maxera Herrera, Rita. *Investigación sobre Acceso a la Justicia en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Mayo 1999. (En proceso de publicación.)

grandes abusos. El remedio no es la abolición de la democracia, sino la reducción de esos abusos al mínimo."
(Mahatma Gandhi)

En los últimos meses, la Defensoría de los Habitantes y la ciudadanía en general han sido testigos de divergencias de criterio entre la jerarquía del Poder Judicial y algunos jueces respaldados por la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD), quienes en distintos foros y mediante la prensa nacional han denunciado políticas del Poder Judicial que consideran contrarias a sus derechos e intereses, las cuales atentan contra su independencia como juzgadores.

Ante ello, cabe destacar que la independencia de los jueces no sólo es un derecho humano de los administradores de justicia, sino que también es una garantía fundamental de los habitantes. En este sentido, el Dr. Mora Mora nos recuerda que la independencia de los jueces ". . . funciona como garantía ciudadana, en los términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos"²¹⁰. Tanto en el nivel internacional como el nacional se reconoce este derecho. Así en la Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) se reconoce en su artículo 8.1 que: "*Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial*"²¹¹; en igual sentido, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que: "*....Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial...*"²¹²

En el nivel nacional, la Carta Magna reconoce en su artículo 154 que: "*El Poder Judicial sólo está sometido a la Constitución y a la Ley, y las resoluciones que dicte en los asuntos de su competencia no le imponen otras responsabilidades que las expresamente señaladas por los preceptos legislativos*".

En relación con este artículo, la Sala Constitucional ha considerado que "*nuestra Constitución Política en su artículo 154 concibe a los miembros del Poder Judicial como independientes, sometidos al imperio exclusivo de la ley, lo que implica necesariamente el no sometimiento en el ejercicio de la función jurisdiccional a terceros*"²¹³. De igual forma la Sala ha definido que "*la independencia es ausencia de subordinación a otro, (sea) el no reconocimiento de un mayor poder o autoridad . . . La garantía de la inamovilidad y el régimen de incompatibilidad tienen como fin asegurar la total independencia de los jueces*"²¹⁴

Este último punto, la inamovilidad como garantía de independencia de la función jurisdiccional, constituye uno de los aspectos que han sido denunciados con mayor vehemencia por aquellos jueces que laboran con nombramientos interinos, quienes en número superan porcentajes que se consideran como inconvenientes para garantizar el desempeño de una buena administración de justicia.

Al respecto debe decirse que el día 13 de enero de 1999, la Defensoría de los Habitantes inició una investigación de oficio²¹⁵ en relación con las noticias difundidas por algunos medios de comunicación sobre la inestabilidad laboral de los jueces, ello a fin de determinar la posible incidencia de esa situación sobre la administración de justicia.

²¹⁰ Mora Mora, Luis Paulino. *La Independencia del Juez como Derecho Humano*. Secretaría de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: *Liber Amicorum: Héctor Fix Zamudio*. Volumen II. Unión Europea. San José, Costa Rica, 1998. Pág. 1081.

²¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aprobada por Ley 4534 de 23 de febrero de 1970. Artículo 8.1

²¹² Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Aprobado por Ley 4229 de 11 de diciembre de 1968. Artículo 14.

²¹³ Sala Constitucional, Voto No. 963-95

²¹⁴ Sala Constitucional, Voto N° 2883-96

²¹⁵ Expediente No. IO-7031-99. Defensoría de los Habitantes de la República.

El 9 de agosto de 1999, se conoció que la Sala Constitucional había declarado sin lugar un recurso de amparo presentado contra el Consejo Superior y el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial por el proceso de nombramiento en propiedad de 219 plazas de jueces. El sentido del recurso presentado era recurrir contra la aplicación del Reglamento de Carrera Judicial a fin de llenar las plazas en propiedad, pues se aducía que éste permitía que quedasen fuera de las ternas de candidatos los aspirantes que habían ocupado el puesto en forma interina.

Posteriormente, y con el fin de conocer el criterio de la nueva Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, la Defensoría de los Habitantes remitió una última solicitud de información, mediante oficio No. 6691-99-DHR del 13 de agosto de 1999 sobre el asunto en cuestión. Esta solicitud fue contestada a la Defensoría por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, mediante carta del 5 de octubre de 1999, documento en el cual se indica, en lo que interesa, lo siguiente:

- *“Que a partir del momento en que se emite la Declaración del Segundo Congreso de la Asociación Costarricense de la Judicatura, las autoridades superiores del Poder Judicial decidieron intervenir en el asunto, ello con el fin de atender lo que fuera justo de los reclamos presentados en ese documento.*
- *Que con ese objetivo se han producido varios documentos que buscan identificar el problema, determinar su magnitud y proponer soluciones al mismo; mismos que han sido puestos en conocimiento de la Corte Plena para que tome una decisión al respecto, dado, por una parte, lo complejo de la situación en la cual se sobrepasan las cuestiones relacionadas con la vigencia y puesta en práctica de la Ley de la Carrera Judicial -cuya vigencia estuvo suspendida por diversas acciones legales- así como por la participación de los funcionarios judiciales interesados, que han decidido participar activamente en el proceso de formación de la voluntad del órgano judicial tanto mediante su presencia en las citadas sesiones de Corte Plena como a través de la interposición de diversos recursos y gestiones en relación con la cuestión.*
- *Que el tema había estado en Agenda de la Corte desde hace varias semanas, siendo la última vez que se sometió a discusión el 28 de setiembre de 1999, cuando se tomó una decisión al respecto; sin embargo, dicho acto no se encontraba firme y en su contra se habían presentado recursos de reconsideración que deberían ser resueltos.*
- *Que, como Presidente del Poder Judicial, su mayor interés era el de proveer la estabilidad de los funcionarios que administran justicia, pues consideraba que tal estabilidad no sólo los beneficia a ellos como funcionarios, sino también a la institución y a la sociedad en general que puede entonces obligarlos a rendir cuentas de su labor”.*

Días después a esta comunicación, la Defensoría de los Habitantes tuvo noticia de que los Magistrados de la Corte Plena revocaron el acuerdo tomado el 28 de setiembre, de forma tal que se aceptó la inclusión, en las ternas para las plazas vacantes, de los jueces interinos que estuviesen en condición de elegibles, siempre y cuando tuviesen un mínimo de dos años de antigüedad en la respectiva categoría cuando la plaza que ocuparen saliera a concurso. Este nuevo acuerdo de Corte Plena acogía la mayoría de los puntos propuestos por la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD), en el siguiente sentido:

- a) *No realizar nombramientos en propiedad sino hasta que los concursos, pendientes y faltantes, se hubiesen celebrado o finalizado.*
- b) *Realizar los nombramientos según la lista de elegibles que se obtenga de los procesos de selección finalizados.*
- c) *Realizar los nombramientos de forma paulatina, dentro de un plazo de 12 meses, después de que el último concurso de la materia respectiva se encontrase terminado.*
- d) *Proceder a realizar los nombramientos desde las categorías superiores a las inferiores, para liberar más plazas en estas últimas.*

- e) *Dar un trato preferencial a los jueces interinos elegibles que resulten sin nombramiento en propiedad, para procurarles su continuidad y la del servicio público, tomándose para ello las plazas extraordinarias creadas con el presupuesto del año 2000.*
- f) *Que en todos los nombramientos en propiedad que se realicen, la lista de elegibles sea de seis candidatos y no de tres.*
1. *Se acordó además evaluar el impacto laboral entre los interinos que van quedando sin nombramiento.*

Que con el propósito de conocer el criterio de los funcionarios judiciales, mediante oficio 7257-99-DHR del 2 de setiembre de 1999, se solicitó al Presidente de la Asociación Costarricense de la Judicatura (ACOJUD) información sobre el particular. Sin embargo, la ACOJUD no respondió a esta solicitud, razón por la cual, con fundamento en lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes asumió la existencia de un acuerdo entre las partes interesadas y resolvió el cierre del asunto.

No obstante, a pesar del cierre de la investigación específica, la Defensoría considera que el problema de los interinazos en el Poder Judicial es un asunto al cual hay que hallarle solución en un corto plazo mediante un sistema de nombramiento transparente y justo, no sólo porque la inestabilidad de los jueces afecta el derecho fundamental a la independencia de éstos, sino porque es importante garantizar al habitante su correlativo derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial. Es del caso traer a colación las palabras del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, las cuales resultan sumamente ilustrativas al referirse a la independencia del juez frente a sus superiores:

“La independencia interna muy frecuentemente se da por descontada, pero la realidad nos marca una situación diferente, ahí donde el juez ve vulnerada con marcada reiteración su independencia: a. Frente a sus superiores . . . El hecho de que, generalmente, las Cortes tengan a su encargo el nombramiento de los jueces, posibilita la intervención –más o menos directa- de los Magistrados en la actividad de los jueces de inferior rango, circunstancia que recomienda la depuración de los sistemas de nombramiento, para que se realicen con mayor respeto a las calificaciones y antecedentes de los candidatos y al propio tiempo si brinde mayor estabilidad en el cargo; la aprobación de sistemas de carrera judicial puede ser una solución efectiva al problema.”²¹⁶

En febrero del 2000, la Asociación Costarricense de la Judicatura convocó, con el auspicio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), al Foro *“El Juez Independiente en un Estado Democrático”*. En este encuentro se emitieron importantes y complementarios puntos de vista sobre la independencia judicial y la independencia de los jueces, constituyéndose en un espacio que permitió el diálogo abierto sobre muchas de las realidades de este Poder y desde una perspectiva de los administradores de justicia. Como algunos de los puntos importantes de garantizar a los juzgadores, se mencionaron:

- el establecimiento de una carrera judicial según méritos;
- preservar la libertad de pensamiento y opinión de los jueces; y,
- establecer una cultura organizacional en la que el poder administrativo y el poder jurisdiccional no se tengan acumulados en un grupo pequeño de personas, a lo que se ha denominado la *“democratización del Poder Judicial”*.

En ese encuentro, importantes críticas al sistema actual fueron hechas por un Juez de alto cargo, quien afirmó que la mayoría de los jueces estaban sometidos a una estructura *“autoritaria, concentrada, vertical y opaca”*, en la que la acumulación de nombramientos interinos asfixian la carrera judicial.

A esta denuncia, igual respondió públicamente la Corte Suprema de Justicia, la cual considera: *“que al juez debe rodeársele de una serie de mecanismos de protección frente a los demás, para que sus decisiones sólo respondan a lo establecido por nuestro ordenamiento jurídico, pero se trata de una garantía establecida a favor de los ciudadanos como usuarios y destinatarios de la administración de justicia, no de un instrumento de carácter gremial a favor del juez que impida la*

²¹⁶ Mora Mora, Luis Paulino. Ibid. págs. 1082-1083

*necesaria crítica contra sus decisiones, ni el ejercicio de controles a posteriori, tanto jurisdiccionales como disciplinarios. Es propio de un sistema democrático y republicano de administración de justicia el hecho de que se puedan realizar críticas sobre la manera en que los jueces realizan sus tareas; así como también resulta necesario que dichas personas, como funcionarios públicos que son, también puedan y deban ser fiscalizados.*²¹⁷

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera que si bien es cierto que los jueces, así como los propios Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, son funcionarios públicos y como tales sujetos de fiscalización, es una realidad que, como corolario de un sistema de administración de justicia democrático y eficiente que garantice el pleno ejercicio de los derechos por parte de quienes conforman el conglomerado social, resulta fundamental contar con un Poder Judicial que garantice la transparencia, estabilidad, seguridad jurídica e igualdad ante la ley de aquellos mismos que administran justicia.

El derecho de acceso a la justicia que asiste a todos los habitantes conlleva como presupuesto básico la existencia de jueces independientes e imparciales; independencia que debe manifestarse tanto en relación con aspectos o agentes externos al Poder Judicial como en función de factores internos del propio sistema de administración de justicia. La estabilidad laboral de los jueces, por ende, es fundamental como garantía de justicia, así como elemento importante para la mejor aplicación de regímenes disciplinarios a éstos cuando sea necesario. Por tanto, bajo ningún supuesto es aceptable un sistema que no sea transparente ni igualitario en oportunidades en cuanto a la estabilidad laboral de los juzgadores, también habitantes de la República sujetos de derechos fundamentales.

El Poder Judicial debe buscar las soluciones al conflicto con sus jueces y juezas, abriendo espacios de discusión y democratización, porque como bien se sabe, los problemas de la democracia se resuelven con más democracia. Por ello, se estima como un buen paso que recientemente Magistrados y jueces se hayan sentado a definir una agenda de diálogo acerca de los problemas internos del Poder Judicial, y a efecto de iniciar el análisis de los mismos, se nombró una Comisión. Independientemente de los resultados, a corto o a largo plazo de esta Comisión, el hecho mismo de que se definiera una agenda para el análisis de los problemas da un respiro a la sociedad costarricense y una demostración cívica de que mediante el diálogo se resuelven los conflictos.

Sin embargo, es una realidad urgente que el Poder Judicial no sólo resuelva sus conflictos internos, sino que también trabaje hacia lo externo, de frente a la sociedad. Aún cuando no exista una participación directa de los habitantes en la selección y nombramiento de las y los jueces, se puede y se deben abrir más espacios de información y participación en relación con la labor de los funcionarios que administran justicia, y una de las formas de hacerlo es dando cuenta a la sociedad de las acciones, de las razones, en fin, del poder que tienen éstos en sus resoluciones. Situación que vendría a afianzar, por un lado la credibilidad del pueblo en la Justicia, y a la vez, un efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales.

Esta propuesta se puede resumir como la necesidad de un *pluralismo institucional*, antítesis de las instituciones verticales, que promueve la formación de grupos intermedios con representación de los sectores involucrados: jueces/as, otros funcionarios/as judiciales y habitantes usuarios/as reales o potenciales del sistema de administración de justicia.

²¹⁷ Ibid. Entre otras cosas, señala dicho Campo Pagado que los jueces se equivocan en su afirmación en el sentido de que "... los Magistrados de la Sala Constitucional, por formar parte de la Corte Suprema, carezcan de confiabilidad como garantes de sus derechos fundamentales. Los hechos comprobados, a lo largo de diez años de funcionamiento de la nueva Jurisdicción Constitucional, demuestran todo lo contrario"; también señalan que en cuanto a la cantidad de plazas vacantes en la judicatura, indica la Corte Suprema en la publicación ya referida, que estas ascienden a un 40 por ciento, y no a un 65 por ciento como se ha afirmado. Asimismo agrega la Corte que la falta de nombramientos se debe a atrasos en el proceso de selección provenientes de una cantidad importante de recursos de amparo que suspendieron la decisión final de los concursos y que desde hace algunos meses quedaron resueltos, y a un proceso contencioso administrativo interpuesto por un grupo de funcionarios contra el Reglamento del Sistema de Carrera, el cual se encuentra pendiente de resolución. Sin embargo, se indica que se continuarán haciendo nombramientos en propiedad, para lo cual ya se tiene una lista de elegibles, que se está complementando con los resultados de los concursos en trámite.

- ii. De la independencia de los jueces y los controles internos de la Administración de Justicia.

Una independencia del Poder Judicial llevada a su extremo puede tener un efecto regresivo: abstraer de todo tipo de control a una de las funciones más esenciales del Estado (la función jurisdiccional de tutela de los derechos humanos) sobre la que recae parte importante de lo que se hablara al principio: su legitimidad.²¹⁸ Por ello, se requieren de mecanismos de tutela de los derechos de los administrados frente a la Administración de Justicia, siempre con respeto a la independencia de los jueces en la materia jurisdiccional.

• Del Consejo Superior del Poder Judicial

El Proyecto de Ley de reforma integral a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1937 (hoy día Ley N° 7333, Ley Orgánica del Poder Judicial) tenía como uno de los objetivos principales la creación de un órgano que se hiciera cargo de todos los aspectos administrativos que antes se conocían en Corte Plena, y que impedían que los Magistrados dedicaran más de su tiempo a la actividad jurisdiccional. Así, se creó un órgano subordinado a la Corte Suprema de Justicia, encargado de ejercer la administración y disciplina de ese Poder: El Consejo Superior del Poder Judicial.²¹⁹

Con la creación del Consejo Superior del Poder Judicial se pretendió crear un órgano intermedio, con representación de diferentes sectores internos y externos del Poder Judicial²²⁰ que se encargara de asuntos administrativos y disciplinarios; sin embargo, debe decirse que este Consejo carece de un poder real tan efectivo como sería deseable.

A pesar de que se dice que el Consejo Superior se encargará de ejercer la administración del Poder Judicial, de conformidad con el artículo 81 de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial, se dispone que le corresponde únicamente *"ejecutar la política administrativa"* que dicte la Corte Plena (inciso 1), o sea, no tiene poderes para definir políticas administrativas, sino solo disponer la ejecución de lo que disponga la Corte Plena. En igual sentido, en cuanto a las potestades disciplinarias conferidas al Consejo, el mismo artículo 81 antes citado, en su inciso 4, dispone que ejercerá esa potestad *"sin perjuicio de las facultades conferidas a la Corte Plena, al Presidente de la Corte o al Tribunal de la Inspección Judicial."*

De esta forma, el artículo 182 establece que *"corresponde a la Corte, en votación secreta, aplicar el régimen disciplinario sobre sus miembros, de conformidad con la presente ley"*²²¹, y el artículo 184 del mismo cuerpo legal establece el Tribunal de la Inspección Judicial como órgano dependiente del Consejo Superior que *"ejerce control regular y constante sobre todos los servidores del Poder Judicial, incluidos los del Organismo de Investigación Judicial y con*

²¹⁸ Carazo Zeledón, Rodrigo Alberto; La Justicia como Garante de los Derechos Humanos en Costa Rica. La Visión de la Defensoría de los Habitantes de la República, en: A.A.V.V., *la Justicia como Garante de los Derechos Humanos*.

²¹⁹ En virtud del artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial se establece que: *"El Consejo Superior del Poder Judicial es un órgano subordinado de la Corte Suprema de Justicia y le corresponde ejercer la administración y disciplina de ese Poder, de conformidad con la Constitución Política y de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, con el propósito de asegurar la independencia, eficiencia, corrección y decoro de los tribunales y de garantizar los beneficios de la carrera judicial"*.

²²⁰ De conformidad con el artículo 69 de la Ley orgánica del Poder Judicial, *"El Consejo estará integrado por cinco miembros, cuatro de ellos serán funcionarios del Poder Judicial y un abogado externo"*

²²¹ Ley Orgánica del Poder Judicial, Artículo 182.

excepción de los señalados en los dos artículos anteriores . . . ²²², tales funcionarios son los miembros de la Corte Suprema, el Fiscal General, el Fiscal General Adjunto, el Director y Subdirector del Organismo de Investigación Judicial, y los miembros del Consejo Superior del Poder Judicial y del Tribunal de la Inspección Judicial.

Por otra parte, se otorgan potestades disciplinarias Consejo únicamente como tribunal “de alzada” y solo en los casos en que el Tribunal de la Inspección Judicial imponga una suspensión mayor de ocho días o la revocatoria del nombramiento al funcionario/a judicial; sanciones que son apelables ante esa instancia dentro de los tres días siguientes a la notificación de la resolución del Tribunal.²²³

Asimismo, es importante evidenciar que en relación con Informes Finales que la Defensoría de los Habitantes remite al Poder Judicial y que se refieren a cuestiones que pueden implicar responsabilidad disciplinaria por parte de algún funcionario judicial, o bien se refieren a cuestiones estructurales del Poder Judicial que denotan faltas al buen servicio público, la práctica del Consejo Superior del Poder Judicial ha sido limitarse a **“tomar nota”** del asunto y disponer el archivo del caso, sin tomar acciones específicas en aras de investigar o analizar las cuestiones de fondo que se reportan. Se echa de menos aquí una actitud más abierta y un accionar más dedicado por parte del Consejo Superior del Poder Judicial, cuestión que tiene la Defensoría como un asunto prioritario pendiente de resolver.

Finalmente, un asunto que llama la atención de la Defensoría de los Habitantes es que el Consejo Superior del Poder Judicial, el cual conoce prácticamente desde lo disciplinario hasta lo financiero de la Corte Suprema de Justicia, no es un órgano que permita fácilmente que funcionarios y usuarios puedan participar y conocer sobre de las decisiones de dicho órgano. Lo anterior por cuanto el Artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que, *“las sesiones del Consejo serán privadas, a menos que por mayoría de los miembros, se acuerde en casos especiales, sesionar públicamente. El Consejo podrá invitar a sus sesiones a las personas que a bien tenga, con el objeto de oír sus criterios, respecto de los asuntos de su competencia”*.

Considera la Defensoría que, en aras de procurar una mayor transparencia y democratización del Poder Judicial, al menos las sesiones del Consejo Superior del Poder Judicial, cuando no también las de Corte Plena, deben de ser públicas, teniendo los y las habitantes la posibilidad de presenciar en forma directa lo que en ellas se conozca y discuta, por constituir asuntos de su directo y legítimo interés.

- **Del Órgano Disciplinario**

Un órgano disciplinario accesible, objetivo e imparcial es uno de los principios básicos de la independencia de las y los jueces, y a su vez, garantía para las y los habitantes de una correcta administración de la Justicia.

²²² Ibid, Artículo 184.

²²³ Ibid, Artículo 209.

Es obvio que no todas las situaciones que son planteadas ante el Tribunal de la Inspección Judicial son de índole disciplinaria; sino hay muchas que reflejan cuestiones de índole estructural, las cuales deben resolverse en otro nivel distinto del disciplinario.

Cabe destacar que al tiempo que durante el año de 1999 aumentó el número de quejas en trámite en el Tribunal de la Inspección Judicial (19 expedientes más que en 1998), la cantidad de resoluciones dictadas alcanzó durante este período su mayor número (1329 resoluciones). De éstas, el 43.5% de quejas fueron archivadas, un 34.2% fueron declaradas sin lugar y un 14.7% declaradas con lugar.²²⁴

Estas estadísticas muestran, respecto de la tendencia en el año de 1998, que durante el período de 1999 hay un mayor número de quejas concluidas por el fondo (con o sin lugar) y no por archivo, ya que durante el período de 1998, el 83% de las quejas se archivaron, mientras que en 1999, fue un poco menos de la mitad de este porcentaje. A pesar de ello, se observa una disminución en el número de personas sancionadas, y dentro de las sanciones, una disminución considerable en el número de "revocatorias de nombramiento" (de 45 casos en 1998, a 26 casos en 1999), aumentando el número de "advertencias" y "suspensiones" (en el primer caso, de 63 casos en 1998, a 72 en 1999)²²⁵, lo que significa una disminución de las sanciones disciplinarias más severas, y un aumento de "llamadas de atención" a los funcionarios, las cuales constituyen sanciones más suaves que pueden tener un cierto impacto en la prevención de conductas anómalas por parte de los funcionarios.

Por otra parte, cabe destacar, respecto del Tribunal de la Inspección Judicial una queja que se tramitó en la Defensoría de los Habitantes, que fuera presentada por varios vecinos de La Cruz, Guanacaste, quienes se manifestaban disconformes con la manera de proceder del Juez de la localidad y del Secretario del Juzgado. El Tribunal de la Inspección Judicial conoció la queja, y resolvió *archivar* la misma, haciendo algunas recomendaciones (no advertencias) al Juez; en esa misma resolución se indicó que dicha queja tenía origen más bien en la *"confabulación de varios vecinos, encabezados por una Sra...."*.

En los considerandos del Informe Final de dicha queja se expusieron los siguientes aspectos:

- Es un derecho de todo aquel habitante que se sienta insatisfecho respecto del servicio público presentar ante el órgano disciplinario de la institución su disconformidad.
- Que de la investidura de funcionario público derivan consecuencias jurídicas para éste, así como lo ha planteado la Sala Constitucional en el Voto N° 5061-94: *"...quien ha escogido la función pública se encuentra bajo la vigilancia constante del conglomerado social, en relación con su vida pública y en algunos casos de la privada, sin poder alegar que esa esfera de su persona debe ser sustraída de esa vigilancia o fiscalización, lo que sí puede alegar en su favor el particular, quien en protección de su ámbito de intimidad, goza de un mayor espacio de actividad sustraída de la injerencia de las autoridades y de los particulares. Si se escoge la función pública como fuente de trabajo, se deben permitir ciertas injerencias en el reservado círculo de acción, en interés de una sana administración, injerencias que, como ya se anotó, no está permitida en relación con los particulares"*.
- El derecho de petición dispuesto en el artículo 27 de la Constitución es un pilar básico de la Democracia, entendiendo ésta como *"La democracia es una forma de Estado que implica una relación entre el poder y los seres, que se resuelve*

²²⁴ Según información rendida por Presidencia del Tribunal de la Inspección Judicial, mediante el oficio N° 2278, del 25 de abril del 2000, en el cual se pone en conocimiento de la Defensoría de los Habitantes el estudio de la Sección de Estadística, oficio N° 028-EST-2000, realizado por el Lic. Solana Río, fechado 1° de febrero del 2000, p. 6

²²⁵ Ibid., p. 6

de modo favorable a la dignidad de la persona, a su libertad y a sus derechos" (Voto N° 3336-94).

Con base en estos aspectos, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Corte Suprema de Justicia que se analizaran las estructuras disciplinarias, a fin de no afectar el derecho a la libre petición, y no ver mermado el derecho a denunciar irregularidades; por supuesto, siempre teniendo presente que, aquellas denuncias infundadas o dolosas, son denunciables ante las autoridades judiciales; así se logrará obtener mayor transparencia de las funciones judiciales, y poco a poco, una *participación más democrática* en la toma de decisiones fundamentales que les afecten, siempre con respeto a la independencia jurisdiccional de las y los jueces de la República.

iii. Sobre la necesidad de una contraloría de servicios de la Administración de Justicia.

En el Informe Anual 1998-1999 se le propuso a la Corte Suprema de Justicia, conforme las potestades del artículo 59 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la necesidad de estudiar la viabilidad de crear una *Contraloría de Servicios* a fin de establecer un órgano intermedio que llene el vacío que existe entre lo meramente disciplinario (que conoce el Tribunal de la Inspección Judicial) y lo meramente administrativo (que conoce el Consejo Superior del Poder Judicial), que analice y resuelva las pretensiones y sugerencias diarias de los usuarios, siempre apuntando hacia el mejoramiento del servicio público Administración de Justicia desde la visión del habitante.

Con el fin de analizar la viabilidad de este proyecto se constituyó una Comisión en el seno del Poder Judicial, cuyos representantes provienen del Despacho de la Presidencia de la Corte, de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia y del Departamento de Información y Relaciones Públicas del Poder Judicial.

Esta Comisión realizó, el día 16 de febrero del 2000, un Taller sobre Contralorías de Servicios, con el fin de escuchar algunas experiencias de las contralorías del Sector Público, los fines y objetivos que éstas persiguen y las diferentes formas de abordar las consultas por parte de las y los habitantes. Con esta iniciativa se pretende *invertir la pirámide*, es decir establecer en la conciencia organizativa *"que es el habitante, el usuario, el que debe decir cómo se debe prestar un servicio"*.²²⁶

Posteriormente, a solicitud de la Defensoría, se convocó a una nueva reunión, esta vez con los representantes de la Comisión y de esta institución, a efectos de determinar algunas características básicas que deben observar las

²²⁶ Este principio está contenido en la Declaración de Lisboa (1988), en el marco del Convenio sobre la Reforma del Estado, que al efecto dispuso:

"La implementación de una nueva cultura de relación entre el Estado y el ciudadano releva la importancia de la creación y desarrollo de mecanismos de control y participación del ciudadano/usuario en la formación del producto final en la actividad administrativa, de la simplificación de los procedimientos, de la consagración del derecho a la información, y de la multiplicación y profesionalización del sistema de atención al público." Programa de actividades de la Contraloría de Servicios presentado el 16 de febrero del 2000.

Contralorías de Servicios y particularmente aquellas en el ámbito de lo judicial. Allí se discutió acerca de la necesidad de que la Contralorías de Servicios tengan las siguientes características:

- Excelente relación con el jerarca: para que sean atendidas sus recomendaciones;
- Que brinde información completa y detallada y que pueda referir al usuario y explicarle las generalidades acerca del proceso que enfrenta.
- Que funcione como un ente mediador entre el usuario del Servicio Público Administración de Justicia y el Poder Judicial.
- Que promueva y apoye el proceso de modernización y mejoramiento del Servicio Público, y pueda recomendar los cambios administrativos necesarios para brindar un mejor servicio desde la visión del usuario, como esa instancia intermedia, que no se dirige a controlar disciplinariamente, sino a mejorar el servicio.

Para estos efectos, se hace imprescindible que el Poder Judicial promocióne e informe tanto a las y los usuarios como a los servidores y funcionarios judiciales, acerca de las características de este órgano.²²⁷ Con una buena promoción e información acerca de los objetivos que se persiguen con una Contraloría, se puede legitimar el funcionamiento de la misma ante los propios funcionarios judiciales, en especial los jueces.

La Defensoría considera que este interés manifestado por el Poder Judicial representa un valioso paso hacia un mayor acercamiento al habitante, usuario de sus servicios, y es un mecanismo por medio del cual el Poder Judicial puede escuchar a los habitantes y perfilar a través de sus propuestas un servicio, no sólo mejor, sino más adecuado a sus necesidades; situación que redundará en una mayor apertura y democratización del Poder Judicial.

A. De las relaciones Defensoría de los Habitantes – Poder Judicial

En el Informe Anual 1998-1999, se reportó sobre la constitución de una *Comisión Interinstitucional Defensoría de los Habitantes – Poder Judicial*, por medio de la cual se pretendía analizar y resolver las diferencias de criterio entre ambas instituciones en cuanto a la competencia de la Defensoría de los Habitantes de investigar directamente aquellas actuaciones administrativas del Poder Judicial que se reportaran en perjuicio de los derechos o intereses de los habitantes.²²⁸

Posteriormente se conoció que la Corte Plena no aprobó el informe presentado por la Comisión Interinstitucional, razón por la cual los Magistrados Mora Mora y Montenegro –representantes del Poder Judicial en la Comisión- presentaron un Recurso de Reconsideración ante esa instancia; de igual forma se presentó una redacción alternativa de Acuerdo, con el fin que fuese aprobado.

Dado que la Corte Plena no resolvía el Recurso presentado, el 22 de setiembre de 1999, mediante oficio No. PE-444-99, la Defensoría solicitó al Presidente de la Corte Suprema de Justicia información sobre las gestiones realizadas para proceder a la

²²⁷ Es importante recordar la necesidad de realizar talleres de consulta a diversos sectores, tanto a lo interno como a lo externo del Poder Judicial, a fin de constituir una Contraloría de Servicios que responda adecuadamente –en competencias y estructura- a las necesidades de tales sectores; i.e. Organizaciones gremiales, de usuarios, de funcionarios judiciales, etc.

²²⁸ Defensoría de los Habitantes de la República. Informe Anual 1998-1999, pág. 39

definición del asunto. La Corte Plena, en sesión No. 40-99 del 27 de setiembre de 1999 conoce de la nota de la Defensoría y dispone “ . . . solicitar a las Salas Tercera y Constitucional la proposición de uno de los integrantes de cada una de ellas, para que en unión de los Magistrados Montenegro y Van der Laat, integren de parte del Poder Judicial la mencionada Comisión, de manera que se reanude la labor para la que originalmente fue creada.”

En respuesta a este acuerdo, la Defensoría, mediante oficio PE-048-00 del 22 de octubre de 1999, indica al Presidente de la Corte Suprema de Justicia lo siguiente:

“ . . . con todo respeto señor Presidente, nos parece que dicho acuerdo no responde en forma sustantiva a la petición planteada, teniendo en cuenta que la Comisión desarrolló su trabajo hasta donde le fue encomendado, presentando una propuesta de acuerdo entre ambas instituciones la cual a la fecha no ha sido en definitiva resuelta, habida cuenta del recurso de reconsideración planteado por el Magistrado Montenegro.

. . . limitarnos a una nueva integración de la Comisión, en poco nos permite avanzar en este proceso en el tanto es la Corte Plena a la que le corresponde en este momento pronunciarse sobre el asunto. La resolución del recurso de reconsideración planteado resulta ser un elemento fundamental previo al reinicio de cualquier otra acción, en tanto será ésta el punto de partida de las conversaciones siguientes.”

En respuesta a este oficio, el Presidente de la Corte, mediante nota del 28 de octubre de 1999, informa que ha comentado el asunto con el Magistrado Montenegro y que ambos consideran indispensable que la Comisión Interinstitucional del Poder Judicial se reúna con los representantes de la Defensoría de los Habitantes, de previo a que la Corte conozca de la reconsideración planteada, a fin de analizar la posibilidad de cambiar algunas de las propuestas.

La reunión solicitada se llevó a cabo el 22 de diciembre de 1999, sin llegar a un acuerdo definitivo sobre el procedimiento que la Defensoría emplearía en cuanto a la investigación y resolución de las quejas que recibe y que se refieren a actuaciones administrativas del Poder Judicial.

De esta forma, la Defensoría ha resuelto continuar conociendo de los asuntos e iniciar las investigaciones que se consideren pertinentes. Para ello ha procedido a remitir solicitudes de información directamente a los funcionarios judiciales que corresponda en cada caso y a sus superiores directos, e igualmente informa sobre cada queja recibida a la Presidencia del Poder Judicial, para que ésta a su vez conozca del asunto y disponga lo que estime oportuno a lo interno del Poder Judicial.

Puede decirse, que en lo que va del año 2000, en general los funcionarios y despachos judiciales han estado respondiendo de forma atenta y adecuada a los distintos requerimientos de información hechos por la Defensoría de los Habitantes, sea formal o informalmente, según el caso o consulta que se trate. En aquellos casos en que la Defensoría no ha recibido respuesta a sus gestiones, se han emitido recomendaciones al respecto.

De igual manera, se ha recibido una buena atención por parte del Tribunal de la Inspección Judicial. En octubre de 1999 la Defensoría de los Habitantes sostuvo una reunión con los tres Jueces que integran este Tribunal, misma que en igual criterio que la Presidencia de la Corte, resultó de sumo provecho para aclarar las cuestiones de competencia, orden y procedimiento de investigación que realizan ambas instancias: el papel del Tribunal de la Inspección Judicial en la tramitación de las quejas planteadas contra funcionarios y empleados del Poder Judicial y la legitimación de la Defensoría para actuar en la tramitación que se realice con ocasión de la instrucción de las quejas que reciba; *“intervención que de seguro podrá mejorar en mucho el ejercicio de la función disciplinaria dentro del Poder Judicial.”*²²⁹ Aún así, la Defensoría estima como

²²⁹ Nota del Presidente de la Corte a la Defensoría de los Habitantes con fecha 1° de noviembre de 1999.

deseable una mayor celeridad en la investigación y resolución del Tribunal de la Inspección Judicial sobre algunas de las causas disciplinarias que conoce.

Por su parte la Defensoría continuará -como hasta la fecha- conociendo, investigando y resolviendo sobre aquellas consultas o quejas que reciba en relación con actuaciones administrativas del Poder Judicial que se estimen violatorias de derechos o intereses legítimos de los habitantes, e investigando de oficio aquellos asuntos generales que se estime puedan afectar la buena prestación del servicio público de administración de justicia, ejercitando para ello las potestades legales que se le han otorgado, solicitando información de manera directa a los funcionarios y funcionarias judiciales involucrados -así como a sus superiores-, e informando de toda gestión a la Presidencia del Poder Judicial para que ésta determine lo que en el ámbito interno corresponda.

B. La educación Pública ¿Gratuita, Obligatoria y Costeadora por el Estado?

El tema de la educación ha sido históricamente un tema prioritario dentro del quehacer de la Defensoría, y continúa siéndolo en la actualidad. En los últimos años ha adquirido especial interés en virtud del deterioro que los costarricenses hemos venido observando en el sistema educativo público y la brecha, cada vez mayor, que se abre entre ésta y la educación privada, situación que, incluso, pone en peligro el cumplimiento del precepto constitucional acerca de la gratuidad y obligatoriedad de la educación.

En el Informe Anual 1998-1999, donde el tema de la educación se constituyó en un tema de atención prioritaria, se realizó un análisis profundo de la situación de la educación en nuestro país, tomando en consideración las siguientes variables: matrícula, deserción intra-anual, repetición, infraestructura y servicios básicos, personal docente y presupuesto.

En dicha investigación se destacaron algunas ventajas comparativas de nuestro sistema educativo, en relación con el resto de América Latina e incluso a nivel mundial, tales como:

- Costa Rica se ubicaba en 1998, al lado de países más desarrollados, dentro de la lista de los diez países con tasa de alfabetización de adultos más elevada con un 95%,.
- Ese mismo año, la cobertura educativa en Primero y Segundo Ciclo superó el 100%, y el porcentaje global, o sea en todos los Ciclos, alcanzó el 73%.
- Es una de las naciones centroamericanas que más recursos invierte anualmente en educación.

A partir de los datos que arrojó esta investigación se logró determinar que no se estaba cumpliendo con el mandato constitucional de asignar el 6% del Producto Interno Bruto para la Educación, ya que según cálculos efectuados por esta Defensoría la asignación presupuestaria de ese Ministerio para 1999 representó el 5,8%. Dicha situación incide directamente en la calidad de la educación y en la existencia de situaciones violatorias de los derechos e intereses del estudiantado como lo es el condicionamiento de matrículas al pago de "cuotas voluntarias".

Otros datos de interés apuntados en el Informe Anual 1998-1999 son los siguientes:

- Durante 1997, 56,302 niños, niñas y adolescentes desertaron del sistema educativo, lo cual representó un 7% de la matrícula de ese año.
- Para 1998, aproximadamente 15,685 no estaban insertos dentro del sistema educativo formal.
- También en 1998, la tasa de repetición en todos los niveles educativos fue de un 10.8%, lo cual representó un total de 74,939 niños, niñas y adolescentes que tuvieron que repetir el curso.

- Según cálculos realizados por el Ministerio de Educación, para ese mismo año (1998) existía un faltante de 3,121 aulas, aproximadamente 78,000 pupitres, además de 1,021 baños y 6,926 piezas de mobiliario para baños. Se requerían 747 nuevas bibliotecas, 411 centros de informática, 268 laboratorios y 326 gimnasios, así como 575 comedores.
- El 98% del Presupuesto asignado al Ministerio de Educación Pública es consumido por los rubros de sueldos y salarios y transferencias a universidades estatales, y únicamente el restante 2% es destinado para la compra de bienes y servicios, maquinaria y equipo y construcciones.

Es por la situación anteriormente expuesta que en el Informe Anual 1998-1999, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Educación Pública emitir las directrices necesarias a efecto de que las Juntas de Educación y Juntas Administrativas se abstuvieran de cobrar las cuotas voluntarias durante el periodo de matrícula, así como para que directores de centros educativos cesaran de utilizar medios coercitivos y denigrantes a la dignidad de los padres y madres de familia, para obligar al pago de cualquier contribución o cuota e imponer con severidad las sanciones correspondientes en caso de incumplirse esta directriz.

También se recomendó iniciar un proceso de revisión integral del sistema educativo y realizar las reformas que se requerían para superar las condiciones estructurales que afectan la calidad de la educación costarricense y limitan el cabal cumplimiento del mandato constitucional sobre la obligatoriedad de la Educación General Básica y la gratuidad de ésta, la Preescolar y la Diversificada.

Además, se solicitó al Ministerio de Hacienda garantizar que en los años subsecuentes se cumpliera con exactitud con lo establecido en el artículo 78 de la Constitución Política respecto al giro efectivo del 6% del Producto Interno Bruto para educación.

Con respecto al estado actual de la situación, debe mencionarse que el curso lectivo del 2000 inicia con el anuncio del nombramiento de más de 3,000 plazas nuevas para maestros. Además se informa sobre la creación de 19 escuelas, 10 colegios nuevos y la instalación de 71 nuevas bibliotecas escolares, así como el compromiso del Ministerio de Educación Pública de construir 2,000 aulas más en el transcurso del año y de adquirir 4,000 pupitres, con el fin de aliviar un poco la demanda educativa y solventar, en alguna medida, el déficit en infraestructura y mobiliario escolares, que para este año alcanza las 5,000 aulas y 10,000 pupitres. Cabe aclarar que en este cálculo no se toman en cuenta los pupitres que se requieren para equipar las nuevas aulas. Asimismo, el Ministerio de Educación Pública señala como un logro la disminución de la repetición en todos los niveles en un 0,4%.

Sin embargo, resulta preocupante la situación de los estudiantes que abandonan las aulas antes de finalizar el curso lectivo, principalmente en el III Ciclo y la Educación Diversificada. Anualmente desertan uno 56,000 estudiantes. Durante el curso lectivo de 1998 la deserción, en esos niveles, se mantuvo prácticamente igual a la del año anterior, con un leve aumento, de 0,1%, pasando del 10,8% en 1997 al 10,9% en ese año. Para 1999 se reporta una disminución del 1,5%. Además se reporta en estos mismos niveles (III Ciclo y Educación Diversificada) un incremento en la cobertura del 61,3% en 1998 a 64,3% en 1999.

El curso lectivo del 2000 inicia con el anuncio del nombramiento de más de 3,000 plazas nuevas para maestros. Además se informa sobre la creación de 19 escuelas, 10 colegios nuevos y la instalación de 71 nuevas bibliotecas escolares, así como el compromiso del Ministerio de Educación Pública de construir 2,000 aulas más en el transcurso del año, y de adquirir 4,000 pupitres, con el fin de aliviar un poco la demanda educativa y solventar en alguna medida el déficit en infraestructura y mobiliario escolares, que para este año alcanza las 5,000 aulas y 10,000 pupitres. Cabe aclarar que en este cálculo no se toman en cuenta los pupitres que se requieren para equipar las nuevas aulas.

Asimismo, el Ministerio señala como un logro la disminución de la repetición en todos los niveles en un 0,4%. Por otra parte continúa preocupando la situación de los estudiantes que abandonan las aulas antes de finalizar el curso lectivo, principalmente en el III Ciclo y la Educación Diversificada. Anualmente desertan uno 56.000 estudiantes. Durante el curso lectivo de 1998 la deserción, en esos niveles, se mantuvo prácticamente igual a la del año anterior, con un leve aumento, de 0,1%, pasando del 10,8% en 1997 al 10,9% en ese año. Para 1999 se reporta una disminución del 1,5%. Además se reporta en estos mismos niveles (III Ciclo y Educación Diversificada) un incremento en la cobertura del 61,3% en 1998 a 64,3% en 1999. Sin embargo, también sobre este punto es importante hacer una aclaración o, más bien, retomar la que se hiciera en el informe 1998-1999, en el sentido en el cálculo de la deserción únicamente se toman en cuenta aquellos estudiantes que abandonan las aulas en el transcurso del curso lectivo de 1999, mas no aquellos que no se matricularon en ningún ciclo educativo en ese mismo año.

Para una mejor apreciación del estado actual de la situación de la educación se realizará un análisis en diferentes aspectos fundamentales.

1. Subsidios y ayudas económicas para estudiantes de escasos recursos

La entrega de bonos escolares para el presente curso lectivo representó para el Ministerio de Educación Pública una erogación de ¢ 900 millones. En relación con el año anterior se produce un aumento en el valor del bono que pasa de ¢8,000 a ¢9,000 cada uno, así como en la cantidad de bonos repartidos que llegó a 100,000 en el presente curso, contra los 84,554 entregados el período anterior. Sin embargo, si se analizan estos incrementos frente el aumento en el costo de la vida en este período, y al crecimiento proporcional de la matrícula, se concluye que en términos reales la situación varía poco.

También en el Programa de Comedores Escolares -cuyo presupuesto paso a ser de ¢6,500 millones para el año 2000- se verifica una inversión adicional de ¢ 881 millones. Asimismo se indica que se incluyeron 76 nuevos centros educativos dentro de dicho programa, con 14,435 estudiantes beneficiados. Pero, al igual que en el caso de los bonos, el propio Ministerio de Educación señala que a pesar del incremento de los recursos, no se pudo atender la nueva demanda originada en el

aumento en la matrícula, así como tampoco se pudo suplir a todos los comedores con el equipo necesario para funcionar adecuadamente.

En cuanto a las becas estudiantiles, es importante destacar que este rubro experimentó un aumento significativo de un 36%, pasando de ¢614 millones girados en 1999 a ¢ 837 millones, presupuestados para las 19,000 becas que se proyecta entregar en el presente curso lectivo. Sin embargo, sobre este punto es preciso hacer un llamado de atención respecto al atraso de hasta 8 meses que se dio en su entrega durante el curso lectivo de 1999, por factores puramente administrativos. A un mes de finalizar dicho curso lectivo se reportaba un total de 8,000 estudiantes que aún no las recibían y otros 8,000 las empezaron a recibir hasta en setiembre de ese año. En este sentido se requiere hacer un esfuerzo para que esta situación no se repita, pues gran cantidad de estudiantes dependen de esa ayuda económica para continuar con sus estudios y, por lo tanto, es un factor determinante en el control de la deserción. Las autoridades del Ministerio de Educación Pública, particularmente del Fondo Nacional de Becas -FONABE- señalan que para el presente curso lectivo se han tomado las previsiones del caso a efecto de que todas las becas sean entregadas a tiempo.

2. Transporte Estudiantil

Para responder a la demanda de transporte escolar, el Ministerio de Educación ha destinado este año ¢1,900 millones, para un total de 36,740 beneficiarios. No obstante, sobre este asunto preocupa la situación de inseguridad y de falta de regulación en la prestación de este servicio, que se ha denunciado recientemente. Un ejemplo de ello lo fue el trágico accidente ocurrido en la Fortuna de Bagaces, que cobró la vida de cuatro estudiantes a principios del presente curso lectivo al volcarse el autobús en que viajaban.

Es imprescindible dictar una normativa que unifique los criterios de calidad, que en estos momentos se encuentran desperdigados en reglamentos emitidos tanto por Ministerio de Educación Pública como por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, los cuales establecen requisitos distintos y hasta se contradicen en algunos aspectos, como por ejemplo en la antigüedad del modelo del autobús que presta el servicio. En relación con el transporte de estudiantes, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado al Ministerio de Educación Pública y al Ministerio de Obras Públicas para que ejecuten las acciones necesarias con el fin de adoptar las medidas necesarias a efectos de establecer estrictos controles en el cumplimiento de los reglamentos para transporte estudiantil, en todos los niveles, sea en la etapa de licitación y concesión como en la fiscalización del servicio.

3. Cuotas Voluntarias

Con respecto a las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes en relación con el cobro de cuotas o contribuciones con carácter obligatorio durante el periodo de matrícula, el señor Ministro de Educación, mediante oficio N° DM-4041-99 del 01 de noviembre de 1999, informó que: *"De conformidad con la circular que le adjunto estoy girando instrucciones claras y*

precisas, en el sentido de que se respete la voluntariedad en el pago de dichas cuotas, de manera que el funcionario que incumpla dicha disposición será sancionado, de conformidad con la normativa pertinente " .

Sobre este aspecto puede decirse con satisfacción que para el curso lectivo del 2000 las quejas y denuncias interpuestas disminuyeron considerablemente, aproximadamente en un 70%, lo cual demuestra que los esfuerzos y acciones desplegadas tanto por el Ministerio de Educación Pública como por esta Defensoría surtieron el efecto deseado.

4. Infraestructura y mobiliario

Este año las preocupaciones fundamentales de padres y madres de familia, estudiantes y docentes, sobre los procesos de pre-matrícula y matrícula, giraron en torno a la falta de capacidad locativa o de cupo en los centros educativos, lo cual derivó en la negación de matrícula a estudiantes por este motivo.²³⁰

Se retoma así la inquietud señalada en párrafos anteriores, referente a la crítica situación que atraviesan la mayoría de los centros educativos públicos del país debido al déficit en infraestructura y mobiliario. Según datos del Centro Nacional de Infraestructura Educativa (CENIFE) para el curso lectivo del 2000 existe un faltante de 5,000 aulas y más de 10 mil pupitres (170,000 más si se toma en cuenta los necesarios para suplir las 5,000 aulas nuevas, de 34 pupitres cada una) para atender la demanda actual.

La carencia de aulas y pupitres provocó a inicios del presente curso lectivo una verdadera situación de caos y desorden. Trascendió en varios medios de comunicación, que en la primera semana del curso, al menos 12 centros educativos no pudieron iniciar lecciones por problemas de infraestructura, mobiliario o falta de maestros. En otras escuelas y colegios los estudiantes han debido recibir lecciones en aulas improvisadas, instaladas en comedores o salones de actos cívicos de las instituciones. Muchos otros se vieron obligados a cerrar matrícula por falta de cupo, existiendo aún demanda insatisfecha, tales como el Colegio Julio Acosta, el Experimental Bilingüe de la Trinidad de Moravia y el Liceo de Heredia, entre otros. En la Región Educativa 2 de San José, específicamente Desamparados, se hizo necesaria la apertura de un colegio nuevo para poder garantizar el derecho a la educación a más de 200 estudiantes que se quedaron sin matrícula debido a la falta de cupo en los colegios aledaños. La sede de este colegio se ubicó provisionalmente en el Salón Comunal de San Miguel, mientras se construye el edificio permanente.

Por otra parte, la mayoría de las aulas de los 6,164 centros educativos del país se encuentran abarrotadas con una cantidad de estudiantes mayor al permitido. Según parámetros establecidos por el CENIFE, cada estudiante debe gozar de un espacio de 1,5 mts. cuadrados, a efectos de garantizarse un ambiente

²³⁰ Al respecto se tramitaron como consulta, varias denuncias, las cuales fueron resueltas por medio de gestiones informales (01930-2000-CON de la Escuela Patriarca de San José; 02088-2000-CON del Colegio Nocturno de La Unión; 03021-2000-CON Liceo de Coronado; 02238-2000-CON Escuela República de Honduras, 02235-2000-CON de la Escuela Manuel Ortuño Ospín).

adecuado en el proceso de enseñanza-aprendizaje; de manera que un aula de 50 o 51 mts. cuadrados - tamaño standard de las aulas en colegios y escuelas del país- tiene capacidad para albergar, en condiciones óptimas un máximo de 33 o 34 estudiantes. Sin embargo, hoy muchas escuelas y colegios imparten lecciones en condiciones de sobrepoblación, llegando a albergar en algunos casos a 40 y más estudiantes por aula, situación que incide directamente en la capacidad de asimilación de la materia y, por lo tanto, en el fracaso escolar y en la deserción. En relación con este problema, la Defensoría tramita el expediente N° 9196-26-00, relacionado con el Liceo Miguel Araya Venegas de Cañas, Guanacaste. Además, los medios de comunicación informaron sobre problemas en este sentido en la Escuela de San Vicente y el Liceo Mario Quirós Sasso, ambos ubicados en el cantón de la Unión, en Cartago.

5. Atraso en el Giro de Transferencias del Gobierno

Otra situación que preocupa a esta Defensoría es el atraso de hasta dos meses en el giro de las transferencias del Estado a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, según lo dispuesto en la Subvención de la Ley N° 6746.

En el Informe Anual de 1998-1999 de la Defensoría de los Habitantes, se realizó un llamado de atención respecto a las serias dificultades económicas que atraviesan la gran mayoría de las instituciones públicas de enseñanza del país y sobre el riesgo que ello implica en la garantía del precepto constitucional sobre la gratuidad y obligatoriedad de la Educación General Básica. Se puso de manifiesto que los recursos asignados por el Ministerio de Educación Pública resultaban insuficientes para afrontar los gastos que debían asumir las instituciones a lo largo del curso lectivo, lo cual ha impulsado a las autoridades de escuelas y colegios a realizar diversas actividades con el fin de allegar los recursos para sufragar aquellas necesidades básicas .

El problema anteriormente descrito resulta aún más preocupante, si se toma en consideración el hecho de que los recursos ordinariamente deben ser girados a dichas instituciones por trimestre vencido. Por otra parte, se trata de un hecho injustificado, pues la programación presupuestaria de los recursos y la asignación de los mismos a los distintos centros educativos es realizada por el Ministerio de Educación Pública con antelación suficiente, justamente para prevenir atrasos como los reportados en el año 1999, los cuales agravan la ya de por sí delicada situación financiera de escuelas, colegios y limitan la capacidad operativa de los centros educativos en perjuicio de los y las estudiantes, además de propiciar la proliferación de prácticas inadecuadas que ya han sido señaladas, como es el caso del cobro obligatorio de cuotas o de derechos de matrícula.

En relación con el atraso de giros la Defensoría de los Habitantes tramitó el expediente N° 7996-26-99, relacionado con el Liceo de Bagaces y la Escuela General Tomás Guardia de la misma comunidad. Sobre este asunto el señor Ministro Leonel Baruch, Ministro de Hacienda, mediante oficio N° DM-2042, adjunta criterio emitido por la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Presupuesto Nacional. En dicho criterio, se indica en lo conducente: *"Para poder girar a las Juntas Administrativas y a las Juntas Educativas los recursos se requiere del siguiente procedimiento: orden de emisión de pre-planilla, emisión, control y registro de las mismas por parte de la Unidad de Control de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda que luego elabora la orden para emisión del giro, el cual lo paga la Tesorería Nacional. Sin embargo para esa emisión debe acudir a la programación que realiza el Ministerio y*

sobre todo a que se cuente con los recursos para enfrentar esa erogación. En caso de los centros educativos mencionados, ya se giró los recursos correspondientes al período 1999"

Asimismo, en dicha investigación se hace referencia al criterio emitido por la Sala Constitucional en materia de transferencia de fondos públicos por parte del Poder Ejecutivo y se transcribe el siguiente extracto de un voto de dicho órgano: - *"...pagar todas las transferencias que aparecen en el presupuesto, sin permitirle hacer valoraciones generales de oportunidad y conveniencia del gasto para la Hacienda Pública, implicaría desconocer la función de administración que constitucionalmente le es atribuida como propia. IV).- El concepto de "autorización presupuestaria", presupone la obligación de la administración de recaudar los ingresos, mientras que no es forzoso utilizar íntegramente los montos de los gastos. Además, por la misma naturaleza de la Ley de Presupuesto, la sala no puede admitir que la simple previsión en ella de una partida específica para un determinado gasto o beneficiario, según sea el caso, transforme el objeto en una ineludible obligación de hacer o haga al beneficiario acreedor de un derecho subjetivo y que el Poder Ejecutivo, como consecuencia y sin causa alguna reconocida, está automáticamente obligado a desembolsar el monto destinado. Como bien lo indica la Contraloría General de la República en su informe a la Sala, la autorización legislativa del límite de gasto no conlleva que la previsión presupuestaria tenga que agotarse íntegramente **y la administración de acuerdo con sus prioridades, comprometerá los recursos económicos con que efectivamente cuente, durante todo el proceso de ejecución del presupuesto"** (Voto No. 0514-95) (El resaltado es propio)-. La negrita es del original*

Frente a esta situación es preciso hacer un llamado para que nuestro Sistema Educativo Público, como bastión de nuestra democracia, se ubique en una posición de prioridad, no sólo en el refuerzo de políticas educativas que respondan a las necesidades y exigencias actuales, sino también en la asignación de los recursos necesarios para desarrollarlas y, por supuesto, en el giro oportuno de esos recursos

6. Colegios Nocturnos

Desde el año anterior, la Defensoría ha venido señalando la necesidad de una mayor transparencia en la información que el Ministerio de Educación Pública brinda a la población en general y, en particular, a los estudiantes en relación con el futuro de la educación nocturna, cuya demanda ha mermado considerablemente en los últimos años. Según esta cartera, esta situación la convierte en un servicio oneroso para el Estado.

Esto se evidenció en las primeras semanas del curso lectivo del 2000, cuando cientos de estudiantes de la oferta educativa nocturna se volcaron a las calles, ante lo que para ellos significaba el virtual cierre del Liceo de Costa Rica y del Justo A. Facio Nocturnos. Para el Ministerio de Educación Pública se trata de un proceso de traslado de servicios, que consiste en reubicar la mayor parte del

personal docente y administrativo de estos colegios nocturnos a otros centros educativos.

Esta medida es justificada por la señora Viceministra de Educación Pública, M.Sc. Zaida Sánchez Moya, quien mediante oficio N° DVM-1321-200, informa lo siguiente:

- El Liceo de Costa Rica Nocturno contaba con una matrícula de 1527 estudiantes, atendidos por 65 docentes técnico administrativos y administrativos.
- A partir de 1998 se notó un importante descenso en su matrícula
- En el año 2000 la matrícula fue de 336 estudiantes.
- Con la baja en la matrícula de un 77%, contábamos con un 63,1% del personal docente y administrativo ocioso o sea asistían al Colegio Nocturno, pero no tenían con quien trabajar.
- Este Despacho, con base en el Reglamento de la Administración de los Recursos Humanos, decidió reubicar todo el personal ocioso, en otras instituciones que imparten educación nocturna en el área metropolitana.
- La mayoría de los colegios nocturnos del país, muestran una deserción del 30.8%.
- Actualmente, la educación nocturna, no representa una opción aceptable para las personas que trabajan en el día y estudian en la noche. La situación del Liceo de Costa Rica Nocturno, la presentan otras instituciones que imparten educación secundaria nocturna.
- La Educación Abierta, se ha constituido en una modalidad muy aceptada por la población que no se encuentra dentro del sistema educativo formal, pues no los obliga a asistir todos los días a clases; inclusive pueden autoformarse y asistir solo a las pruebas nacionales de 4° año y Bachillerato por Madurez y así obtener un título totalmente legal. También pueden contar con el servicio de tutorías que los prepara para las evaluaciones nacionales. Actualmente el 30.6% de la población entre 12 y 19 años o más se encuentra bajo la opción de la Educación Abierta.
- La política de este Despacho ha sido la de fortalecer instituciones de educación secundaria nocturna, con alta matrícula. Ya que una institución con muy poca matrícula no es rentable para el erario público.
- Los pocos estudiantes que aún estamos atendiendo en el Liceo de Costa Rica Nocturno y que no ha sido cerrado, pueden desplazarse a otros colegios nocturnos que prestan un servicio más completo, y además ofrecen la educación abierta."

Sobre este asunto, la Defensoría no cuestiona la necesidad de aplicar los principios de economía y eficiencia del servicio público -previstos en el artículo 5 de la Ley General de la Administración Pública- a la oferta educativa pública, particularmente a la nocturna, a efectos de garantizar su continuidad, y que ésta responda de la mejor manera al fin para el que fue creada en primera instancia.

Sin embargo, sí lamenta que el proceso no se haya dado de una forma más transparente, sin definir claramente el futuro que le espera a esta oferta educativa. De hecho, gran parte del descontento se debió a la toma de decisión sin previo aviso, lo cual impidió que los usuarios pudieran tomar las previsiones del caso y

buscaran con tiempo otras opciones. En el caso de los colegios antes citados se informó a los estudiantes el mismo día en que inició el curso lectivo.

7. 6% del Producto Interno Bruto para Educación

En relación con este tema es importante señalar que el artículo 78 de la Constitución Política establece que en la educación estatal el gasto público no será inferior al seis por ciento del producto interno bruto. Con base en este artículo, y de acuerdo con la nueva metodología de cálculo del PIB efectuada por el Banco Central, en donde se establece que el mismo para el año 1999 fue de ₡1 363 597.7 millones de colones, lo cual representó un crecimiento del 8.9%, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de Hacienda, señor Leonel Baruch, mediante oficio N° DH-219-00, informar sobre las acciones que se tomarían para hacer efectivo dicho incremento.

En dicha nota se pone de manifiesto la conveniencia de realizar, a la brevedad posible, las adecuaciones necesarias mediante modificación del presupuesto correspondiente, dada la prioridad que ocupa el tema de la educación en el desarrollo del país.

En respuesta al oficio remitido por la Defensoría, el señor Ministro de Hacienda informa, mediante oficio N° DM-2065, que *"ante la nueva definición del Producto Interno Bruto por parte del Banco Central, se están realizando los estudios en relación con los aspectos legales, técnicos y de posibilidad para continuar cumpliendo con la disposición constitucional mencionada."*

Un balance objetivo acerca del estado de situación que presenta este informe en relación con el anterior, permite reconocer los esfuerzos y avances que se han observado en el último año. Algunos de estos avances son el aumento en un 10% del presupuesto para el sector, que se traduce en una mejoría cuantitativa en subsidios y ayudas económicas a estudiantes de escasos recursos -con las salvedades y observaciones que se realizaron en los respectivos apartados-, la disminución de denuncias presentadas ante esta Defensoría respecto al cobro obligatorio de cuotas de matrícula y también la disminución de la deserción. No obstante lo anterior, de acuerdo con algunos indicadores nacionales e información suministrada por el propio Ministerio de Educación Pública, existen otras áreas que deben ser reforzadas, particularmente la situación de baja cobertura educativa en el Tercer Ciclo y Educación Diversificada, los problemas de insuficiencia de infraestructura y mobiliario escolares y, por supuesto, la deserción, la cual a pesar de los datos halagüeños correspondientes a 1999 -que indican una disminución del 1,5%-, no deja de ser un tema preocupante.

Finalmente, la Defensoría reitera su compromiso en torno al tema de la educación y, particularmente, la calidad de la educación, el cual, como ya se dijo, continúa siendo un tema prioritario para la Institución. En este sentido, es preciso señalar que el país debe hacer ingentes esfuerzos para revertir aquellas condiciones que continúan poniendo en riesgo el principio constitucional de la Gratuidad y Obligatoriedad de la Educación, frente a las cuales la Defensoría se mantendrá vigilante.

C. El Desmantelamiento de los Servicios de Salud.

La Defensoría reconoce que en el periodo de este informe se han hecho esfuerzos para mejorar la atención de los habitantes. Sin embargo, de nuevo como en otros Informes Anuales, resulta necesario señalar que persisten las acciones de desmantelamiento de los servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social las cuales comprometen a corto plazo la vigencia de la seguridad social tal y como está concebida en la Constitución Política.

La falta de mantenimiento y de adquisición de equipo y tecnología es una constante que se repite en la Caja Costarricense de Seguro Social. De nuevo es necesario señalar que a pesar del creciente desarrollo de la tecnología médica de la Caja, dicho avance contrasta dramáticamente con la capacidad institucional de resolver los problemas que se presentan en los servicios médicos, cuando dicha tecnología falla por motivos fundamentalmente relacionadas con la falta de mantenimiento de equipos. Esta situación produce la suspensión de los servicios de salud a los habitantes, frente a lo cual la Caja adopta medidas de contención que normalmente consisten en la compra de servicios médicos al sector privado.

Resulta contradictorio y preocupante constatar que el monto presupuestado para 1999, en inversiones en la División de Salud es un 16.4% menor que lo que se presupuestó para 1998.²³¹

La Defensoría constató que varios servicios de diagnóstico médico suspendieron su labor por motivos de fallas en la tecnología médica. Se acredita de nuevo que a la compra de servicios en Oftalmología Quirúrgica, Patología y Radioterapia, se suma la compra de servicios de las especialidades relacionadas con la Cardiología. Esta situación encuentra su causa -como se ha señalado en repetidas ocasiones- en el incremento y complejidad de la demanda de servicios de la salud por parte de los habitantes frente a la falta de previsión de medidas institucionales tendientes a evitar que el recurso material y el equipo para el diagnóstico y el tratamiento médico se tornan insuficientes y obsoletos.

1. Servicios de Cardiología

En cuanto a los servicios de cardiología, conforme con las recomendaciones de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), antes de la aparición de nuevas tecnologías en el diagnóstico y atención de los problemas cardiacos, era necesario un cardiólogo por cada 100,000 habitantes. Hoy en día, producto del avance tecnológico, dado que éste ha generado subespecialidades en cardiología, es necesario un cardiólogo por cada 50,000 personas. Se estima que en Costa Rica se cuenta con unos 60 cardiólogos, de los cuales sólo la mitad labora para Caja.²³²

La dificultad de las personas en el acceso a los centros de salud por motivos de distancia y la falta de especialistas para el acceso a los servicios de cardiología, sobre todo en zonas rurales es un problema preexistente a la falta del

²³¹ Fuente: Dirección Actuarial y de Planificación Económica de la CCSS, al 31 de diciembre de 1999.

²³² Entrevista telefónica con el Dr. Rolando Cruz, Jefe del Servicio de Cardiología del Hospital Calderón Guardia.

recurso tecnológico en cardiología. Algunos hospitales de las zonas rurales carecen de cardiólogos como el Hospital de Turrialba y el Hospital de Guápiles, por lo tanto la población rural se enfrenta a una desigualdad en el tipo de atención médica frente a la población urbana.²³³

A este respecto, en el Hospital San Juan de Dios se realizó una evaluación sobre el estado electro-mecánico y electrónico del equipo del Laboratorio de Hemodinamia (Informe AHC-365-A-98 del 7 de octubre de 1998) en el que se señala que la Caja ha demostrado una falta de planificación por no sustituir en forma oportuna la tecnología obsoleta, lo cual va en detrimento de la calidad, eficiencia y eficacia de la atención del servicio. Dicho informe señala que la situación imperante en el Servicio de Hemodinamia hace cuestionable la calidad de la atención. Específicamente, la grave situación en la nitidez y confiabilidad de los exámenes obliga a no postergar la decisión de iniciar los trámites administrativos tendientes a darle mantenimiento al equipo y, si fuera el caso, sustituir el equipo pues actualmente presenta situaciones claras y comprobadas de obsolescencia tecnológica.

Dicha evaluación estableció las siguientes recomendaciones:

"1.- Que la Gerencia de División Médica inicie procedimientos administrativos pertinentes en torno a la viabilidad de sustituir el equipo de laboratorio de hemodinamia. Además se debe solicitar un inventario a nivel nacional sobre los diferentes equipos especializados con el fin de establecer las condiciones de funcionamiento presente y futuras, considerando los posibles problemas de exámenes seguros, confiables y nítidos, así como los efectos que podría ocasionar el problema del año 2000 en esta clase de equipos electrónicos."

2.- Que la Gerencia de División Médica establezca lineamientos técnicos orientados a valorar la sustitución de equipo obsoleto tecnológicamente. No obstante que este apartado está orientado a los equipos médicos especiales, la obsolescencia tecnológica se presenta en diferentes clases de equipos, razón suficiente que justificar la creación de directrices pertinentes y oportunas.

3.- Que la Administración del Hospital San Juan de Dios gire solicitud a la Contabilidad General para que el equipo angioscopio de rayos equis del Servicio de Hemodinamia se registre contablemente según valor original al que deben efectuárseles los ajustes del caso por la depreciación que ha tenido del año 1982."

Como respuesta al cumplimiento de las recomendaciones de dicho estudio, mediante oficio N° 2544-DG-99 del 24 de setiembre de 1999, la Dirección Médica del Hospital San Juan de Dios informó a esta Defensoría que desde hacía seis meses el servicio de hemodinamia se encontraba suspendido, razón por la cual se estaba tramitando la compra de un nuevo equipo por parte de la Gerencia de Operaciones de la Caja Costarricense de Seguro Social.

²³³ Dr. Rolando Cruz .Entrevista.

La Jefatura del Servicio de Cardiología del Hospital Dr. Calderón Guardia informó a esta Defensoría que dicho centro hospitalario no cuenta con el equipo de Hemodinámica que se requiere y, que en ese sentido se debe solicitar la colaboración de los Hospitales México y San Juan de Dios, los cuales tampoco pueden ya prestar este servicio de apoyo al Hospital Dr. Calderón Guardia, razón por la cual estos estudios son actualmente solicitados a clínicas particulares mediante el sistema de compra de servicios.

El mismo informe rendido a esta Defensoría por el Hospital Dr. Calderón Guardia hace referencia a la inexistencia del equipo que se requiere para el diagnóstico del Síncope. Es decir se trata del llamado Tild-Test (Prueba de Inclinación) y el EEF (Estudio Electrofisiológico). Conforme se señala, la posibilidad de realizar estas pruebas es limitada para la población dado que *“los únicos cardiólogos con certificación para realizar estas pruebas mencionadas son las Cardiólogas (...) y (...) en Costa Rica. En Panamá, en el Salvador y en Guatemala hay un Cardiólogo con esas características pero no pueden realizar dichos estudios por requerirse un segundo cardiólogo y no tienen la infraestructura como tampoco la tienen la Caja Costarricense de Seguro Social y obviamente nuestro hospital. En Centroamérica sólo existe un equipo de Electrofisiología y Síncope que es privado.”*

En resumen, el Hospital Dr. Calderón Guardia carece de los siguientes equipos especializados:²³⁴

- Unidad coronaria
- Equipo de Hemodinámica
- Estudio Electrofisiológico.

Se ha constatado que en el Hospital Dr. Calderón Guardia muchos pacientes necesitan realizarse una angioplastia, una operación del corazón, la realización de estudios electrofisiológicos, y muchos otros la atención de arritmias cardiacas.²³⁵ Muchos de estos pacientes esperan por varios días para ser atendidos mientras están internados en los hospitales de la Caja, aumentando innecesariamente los costos de atención.

Conforme con una serie de reportajes publicados en medios de prensa nacional se ha puesto en evidencia la carencia de otro tipo de equipo especializado. Los angiógrafos²³⁶ o equipos para la detección de las obstrucciones de las arterias coronarias constituyen otro instrumento de diagnóstico carente en los hospitales de la Caja dado que dejaron de funcionar los únicos que existían.

Frente a esta situación la Caja ha adoptado como medida de resolución -al igual que para los diagnósticos por hemodinamia-, la compra de servicios particulares, en especial a las clínicas particulares, con un costo elevado para la institución, que según lo informa la prensa escrita, es de unos 172,000 colones por persona²³⁷, con un costo sólo por parte del Hospital Dr. Calderón Guardia de 250 millones de colones, según lo informa la Dirección Médica de ese hospital.

Dicho pago por la compra de servicios a las clínicas particulares resulta más elevado que la adquisición misma por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social del equipo que se requiere. Esta situación ha sido de anterior conocimiento y constatación por parte de esta Defensoría en anteriores informes para los casos de la compra de servicios en cirugía oftalmológica y radioterapia.

²³⁴ Dr. Rolando Cruz. Entrevista.

²³⁵ Rolando Cruz Gutiérrez. Entrevista.

²³⁶ **Angiocardiografía:** Visualización radiológica de las arterias, las venas o las cavidades cardiacas, después de la inyección de un medio de contraste, con el fin de delimitar la anatomía, la presencia de lesiones o la dirección del flujo sanguíneo. **Fuente:** Manual de Medicina de la Merck Sharp & Dohme de España, S.A. Madrid, España

²³⁷ Oficio No HDRACG-J-093-05-99 de 1999.

Con el propósito de solventar este problema las Autoridades de la Caja realizaron la compra de tres angiógrafos portátiles, uno de los cuales se encuentra actualmente en el Hospital Dr. Calderón Guardia conforme con recientes informes de la respectiva Dirección Médica. Sin embargo, las necesidades no son sólo de equipo, sino también el recurso humano especializado es escaso y, por lo tanto, también insuficiente para atender la demanda de casos que se presentan.

Con el fin de proponer soluciones a los problemas de los servicios de cardiología y a solicitud de esta Defensoría, la Caja conformó una comisión encargada de evaluar dicha situación y proponer soluciones. Dicha comisión señala que ya se encuentra elaborado el informe el cual no ha sido remitido aún a la Gerencia Médica de la Caja.

El resultado de la labor de dicha comisión no fue suministrado a esta Defensoría a la fecha de este informe anual de labores. Sin embargo se señala que se están presentando propuestas novedosas en el campo de la atención de la cardiología.

En éste, como en otros campos de especialidades médicas, es necesario señalar que el fortalecimiento de los servicios de salud no debe ser sólo en cuanto al equipo y la tecnología, pues el recurso humano, el más necesario, debe ser incrementado, capacitado e incentivado

2. Servicios de Resonancia Magnética y Gammacámara:

En el Hospital San Juan de Dios se constató la suspensión del servicio resonancia magnética durante el segundo semestre de 1999 por carencia del mismo y falta de presupuesto. Con el fin de solucionar el problema la Caja autorizó la compra de servicios a las clínica particulares.

Una situación similar se presentó en el Hospital México cuando se descompuso la gammacámara o servicio de Gama Oseo, equipo empleado con mucha eficacia en la detección de tumores metastásicos. Este equipo tiene 12 años y la fuente de referencia del equipo señala que su vida útil es de 10 años.

Se informó a la Defensoría que la reparación del Gama Oseo es muy costosa, sobre todo porque este equipo no tiene Casa Representante Extranjera en Costa Rica. Hace dos años se le había dado mantenimiento por *ELSI/NS* de México, pero esta empresa fue absorbida por otra que no tiene representación en Costa Rica.

Se constató además que a pesar de que en el Hospital San Juan de Dios hay una gammacámara moderna, no es posible referir a los pacientes del Hospital México por motivo de los límites de la capacidad de dicho equipo. Por la misma razón estos pacientes no pueden ser atendidos en el Hospital Calderón Guardia donde hay también largas listas de espera y el equipo se encuentra obsoleto.

Con el fin de atender dicho problema desde hace dos años, las autoridades del Hospital México han solicitado a la Junta Directiva y la Gerencia Médica de la Caja la adquisición de una nueva ganmacámara sin que a la fecha el problema haya sido resuelto.

Esta situación se complica en razón de que, a diferencia de los otros casos, no existen servicios de ganmacámara en clínicas privadas por su elevado costo (\$ 450,000) y, en segundo lugar, en razón de que la Caja señala no contar con el presupuesto ordinario requerido para la adquisición y mantenimiento de las ganmacámaras para el año 2000. Por este motivo, la disposición presupuestaria con ese fin podrá tenerse hasta el 2001.

Finalmente esta Defensoría ha tenido conocimiento de que fue suspendido en el mes de mayo de 2000, el servicio del equipo de Tomografía Axial Computarizado (TAC) del Hospital México debido a una falla en su funcionamiento y que por esta razón sólo se estarán atendiendo casos de emergencias.

En razón de lo anterior, resulta necesario concluir en primer término que el derecho a la equidad²³⁸ en la atención médica se ve afectado entre pacientes de los distintos hospitales de la Caja en razón de las diferencias detectadas en cuanto al funcionamiento de servicios de diagnóstico médico. De este modo, no sólo se ve afectado del derecho a la igualdad de los servicios de atención médica, sino también el derecho de contar con tecnología disponible para asegurar un servicio eficiente²³⁹ y efectivo²⁴⁰ en términos de satisfacción del usuario y en términos de Salud Pública dada la probabilidad de que la insuficiencia o lo inapropiado del equipo médico no permitan establecer diagnósticos certeros y definitivos y, con ello afectar la salud de los pacientes y luego incrementar los indicadores de morbi-mortalidad de las enfermedades, sobre todo del cáncer como el presente caso.

En términos macroeconómicos es probable que los costos producidos por la cantidad de Años Potenciales de Vida Perdidos (APVP)²⁴¹ de muchas personas que pudieran ser diagnósticas y atendidas a tiempo y que murieran prematuramente sean más elevados que los costos de adquisición y mantenimiento del equipo médico obsoleto o descompuesto. La inversión en equipo de detección temprana y eficaz de las enfermedades produce un resultado que, mirado desde la perspectiva de los indicadores influye, entre otros, en la morbi-mortalidad y en la tasa de utilización hospitalaria y, desde una perspectiva económica, influye en un beneficio directo al producirse un ahorro de costos institucionales.

Fuera del ámbito hospitalario, los beneficios en la calidad de vida de la población, en el aumento de la productividad laboral y las consecuencias para un país de contar con población sana son obvias, pero de necesario recordarlas.

²³⁸ En Salud Pública el principio de **equidad** pretende alcanzar el objetivo de reducción de diferencias evitables y la provisión igualitaria de servicios para toda la población. Es un concepto vinculado a la igualdad en la calidad de los niveles de atención, igualdad de recursos per cápita, igualdad de acceso de utilización de servicios respecto de las necesidades.

²³⁹ **Eficiencia:** Principio normativo de la economía de la salud que se refiere a la producción de los bienes y servicios que la sociedad valora más al menor costo social posible

²⁴⁰ **Efectividad:** Grado en que se alcanza un determinado impacto, resultado, beneficio o efecto real a causa de la aplicación práctica de una acción bajo condiciones habituales.

²⁴¹ Los años de vida potencialmente perdidos son los años de vida que se pierden a causa de una muerte prematura antes de una edad arbitrariamente establecida. El indicador de años de vida perdidos puede utilizarse para calcular el número estimado de pérdidas debidas a cada una de las causas de muerte. Tiene la utilidad de poder medir el impacto de una enfermedad en una comunidad.

Finalmente, como en otras oportunidades, se constata además la falta de provisiones presupuestarias, de mantenimiento y de sustitución de equipo cuando se producen situaciones deficitarias o inadecuadas del equipo médico de los hospitales. Además, como sucede en estos casos se suspende un servicio de salud que debe ser continuo en razón de los bienes jurídicos tutelados y su importancia, tal y como de manera reiterada lo ha señalado esta Defensoría: *"(...) la suspensión parcial o total del servicio, sea de especialización o atención general, representa una abierta y evidente violación de los derechos básicos de todo ser humano que no resulta admisible bajo ninguna circunstancia."*

Por otra parte, de nuevo es necesario recordar que en criterio de la Defensoría de los Habitantes la compra de servicios es una medida de gestión de apoyo para enfrentar la crisis que pueda presentar una determinada prestación, con lo cual al desaparecer la situación que la generó, la contratación del servicio prestado por los terceros particulares debería ser concluida, o al menos, planificada, reglamentada y controlada en caso de constituirse como una nueva forma de gestión.

El artículo 73 de la Constitución Política dispone que la Caja Costarricense de Seguro Social recibe por delegación la facultad del Estado Costarricense de administrar los fondos destinados para financiar la seguridad social. Sobre esta competencia sostuvo la Sala Constitucional que "la misma Constitución determinó que sea la Caja Costarricense de Seguro Social la institución encargada de administrar y gobernar los seguros sociales lo que incluye el cobro de la contribución forzosa que deben hacer los patronos y trabajadores a fin de financiar el régimen y además la forma de cobro se aplica en igualdad de condiciones a todos los administrados que se encuentren en mora con la institución" (Voto N° 3853-93). A pesar de que el literal del artículo 73 dispone que los fondos de los seguros sociales no pueden ser utilizados ni transferidos, ni empleados en finalidades distintas a las reservas de los seguros sociales, la Defensoría llama la atención de que nuevamente este año, en una clara contradicción con este principio y con la solidaridad social que es fundamento de este régimen, según datos de la Contraloría General de la República, la Caja continúa operando con un superávit, que al 31 de diciembre de 1999, era de ₡19,300 millones²⁴², siendo inclusive mayor en un 40% con respecto al del año anterior.

3. Compra de medicamentos

La compra y abastecimiento de medicamentos es un tema que se suma a los nuevos problemas de la Caja Costarricense de Seguro Social. Sin bien es cierto el no suministro de medicamentos a la población se había presentado con anterioridad, luego de la aprobación del Reglamento sobre Refrendos de Contrataciones publicado en la Gaceta N° 28 del 9 de febrero de 2000, la Caja ha tenido que enfrentar situaciones de desabastecimiento de productos farmacéuticos, equipos e implementos médicos debido a que en dicho reglamento

²⁴² Liquidación Presupuestaria de la Caja Costarricense de Seguro Social al 31 de diciembre de 1999 presentada ante la Contraloría General de LaRepública

se establecen dos nuevas regulaciones que inciden en el procedimiento en la contratación administrativa, cuyas implicaciones no han podido ser enfrentadas por la Institución.

Por una parte, se establece que no basta con que se autorice la "*orden de compra*" para que se considere formalizado el contrato, sino que es necesario que se produzca un acto de oficialización de mismo. Este contrato debe ser firmado por el apoderado generalísimo de la Casa Representante Extranjera del bien que está adquiriendo la Caja, y una Autoridad de la Caja con suficiente capacidad conforme con la Ley de Desconcentración Hospitalaria que puede ser, según el caso, cualquier Gerencia de la Caja, la Junta Directiva de la Caja o una autoridad hospitalaria cuando se justifique por motivos excepcionales de emergencia o de especial urgencia.

En segundo término, una vez suscrito el contrato pactado, debe ser enviado al Departamento Legal de la Institución si el monto del mismo oscila entre los 6 y los 25 millones de colones, o ser remitido a la Contraloría General de la República - con propósitos de verificación- cuando el monto del mismo supera los 25 millones de colones.

En razón de la inclusión de estos dos nuevos requisitos, la Caja Costarricense de Seguro Social enfrenta un problema con el abastecimiento de medicamentos y otros productos o implementos médicos. En especial, se ha constatado que muchos medicamentos se están agotando mucho antes de que sean aprobadas las nuevas compras. Esto obliga a la Caja a ampliar el período de reposición de inventarios hasta por tres meses más que como se hacía antes de la aprobación de la citada reglamentación o bien, que la frecuencia de la compra de productos sea mayor dado que se presentarían compras de productos por un valor inferior a los 25 millones de colones y, con el fin de no afectar los inventarios de seguridad, realizar constantes contratos que aseguren el almacenamiento de productos de forma permanente.

Ambas situaciones representan para la Caja un incremento en los costos financieros por abastecimientos de productos destinados a la atención médica de la población como son los medicamentos y las vacunas. Estas últimas, como en años anteriores, han debido ser desechadas por motivo de vencimiento del plazo de efectividad debido a que su compra se realizó sin tomar en cuenta las proyecciones de utilización.

La situación se torna más seria cuando se trata de medicamentos de primera línea y de clase A, cuya ausencia puede poner en riesgo la salud de los pacientes que lo requieren y sobre todo en casos de emergencia como el ENALAPRIL 20, medicamento para el control de presión. El cual ha presentado importantes períodos de desabastecimiento y suministro a la población desde setiembre de 1999 hasta febrero de 2000.

Dicha situación generó que la Dirección de Recursos Materiales de la Caja tuviera que financiar a todas aquellos centros de salud que solicitaron autorización para la compra de Enalapril de 20 mg. de forma extraordinaria, como fueron el Hospital Dr. Calderón Guardia, Hospital San Francisco de Asís, Clínica San Joaquín,

Clínica Valverde Vega, Hospital La Anexión, Clínica de Barranca y Clínica de Siquires, por un monto de 20,537,011. 25 colones.

Caso de Pacientes Sobreirradiados

En marzo de 1997, la Defensoría de los Habitantes conoció el caso de 115 pacientes que resultaron sobreirradiados en el servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios. Dicho caso se encuentra permanentemente abierto en la agenda de la Institución, no sólo por las implicaciones humanas, sino por la permanente llamada de atención en cuanto al buen manejo de los equipos médicos.

En el año de 1999, un equipo de expertos de la Organización Internacional de Energía Atómica, valoró a los pacientes en dos oportunidades: la primera en julio del año 1997, y la segunda en octubre de 1999, y estudiaron las autopsias realizadas a efecto de establecer la causalidad entre la dosis de radiación recibida y la causa de muerte.

Actualmente sobreviven 41 pacientes y han fallecido 74. En las autopsias realizadas se han acreditado las lesiones y afectación por sobreirradiación.

Se han tramitado 12 procesos sucesorios en colaboración con el Dr. Francisco Luis Vargas Soto, para aquellos pacientes que fallecieron sin recibir el monto aprobado como indemnización. Cabe aclarar que estos casos corresponden a familias de muy escasos recursos y que, a través de este convenio, no tienen que pagar honorarios de abogados. De éstos la mitad de los procesos fueron concluidos y las familias han recibido el monto de la indemnización correspondiente.

Se otorgaron 19 pensiones del Régimen Contributivo, 11 por el régimen de Invalidez, 3 por el de Vejez y 5 beneficiarios de pacientes por muerte. Del Régimen No Contributivo se beneficiaron 38 familias. Con el cambio de Administración dejó de aplicarse el trato preferente para los afectados en los servicios de atención, quedando inaplicable el carné otorgado al efecto.

La Defensoría de los Habitantes editó y repartió a lo largo de 1999 y lo que va del 2000, información técnica obtenida del grupo de expertos a los médicos que atienden a los pacientes que sobreviven, tanto en la especialidad de odontología y, específicamente en el Hospital Calderón Guardia, por brindar un servicio especializado, así como a los servicios de neurología de los distintos hospitales. A su vez, se entregaron copias de los informes de los expertos internacionales en los que se indica una proyección clínica de la evolución de los pacientes sobreirradiados al cuerpo médico que está actualmente atendiendo a estos pacientes.

Actualmente se tramita la investigación del caso en el ámbito penal, por parte de la fiscalía de Cartago bajo el Expediente N° 97-000347-201-PE, no se ha fijado fecha de juicio.

E. La Calidad del Servicio de Transporte Remunerado de Personas: de la Queja a la Reglamentación

En el Informe de Labores del periodo marzo-abril de 1997, la Defensoría de los Habitantes definió como una de sus prioridades “la necesidad de concebir la prestación de los servicios públicos como un medio para la satisfacción de los derechos fundamentales de los Habitantes.”²⁴³ A partir de ese planteamiento se determinó que esa satisfacción de derechos proviene de la universalidad, continuidad y eficiencia de los servicios públicos, la razonabilidad, transparencia y legalidad de sus tarifas, la participación de los usuarios en la formulación de las características del servicio y en la **calidad** de éste.

En varios Informes Anuales la Defensoría ha denunciado las deficiencias en la calidad de uno de los servicios más necesarios para la vida y desempeño laboral de la gran mayoría de los habitantes: el transporte público, específicamente en su modalidad de autobuses, busetas y microbuses. En el Informe Anual 1997-1998 la Defensoría se impuso como meta “llevar a primer plano de discusión el tema de la calidad de este servicio público”²⁴⁴ y, de esa forma, transformar la queja 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”,²⁴⁵ en planteamientos concretos que permitieran que la relación tarifa-calidad fuera una realidad.

La calidad del transporte remunerado de personas refiere a un conjunto de características que el servicio debe reunir para satisfacer las necesidades de los usuarios: buen estado físico y mecánico de las unidades; cumplimiento de horarios y frecuencias; respeto de paradas y modalidades de servicio; comodidad; seguridad; trato cortés a los usuarios. En múltiples foros la Defensoría insistió en que tales características deben estar necesariamente reflejadas en el régimen tarifario y regulatorio del servicio. En las audiencias públicas tarifarias, la Defensoría plasmó su oposición a que los aumentos tarifarios siguieran desligados de la calidad del servicio.

Sin embargo, el tema de la calidad del transporte se encontró con dos grandes escollos. El primero, un marco regulatorio disperso, obsoleto e incompleto que no sólo no permite a la Autoridad Reguladora sancionar con bajas tarifas a una ruta con deficiencias en la calidad del servicio, sino que – además- ni siquiera define qué se entiende por “calidad” ni cómo se mide. El segundo escollo es la ineficiencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la regulación y fiscalización del transporte que, en la mayoría de los casos, ha dejado impunes y sin ulteriores consecuencias las infracciones a las condiciones del servicio.

La insistencia con que la Defensoría puso en evidencia ante la opinión pública y las autoridades el problema de la calidad del servicio del transporte, trajo consigo las reacciones más diversas: algunos empresarios señalaban no ser responsables de las deficiencias y más bien las achacaban al Ministerio de Obras Públicas y Transportes; éste, por su parte, señalaba que carecía de recursos y que ni siquiera existía un concepto inequívoco sobre “qué

²⁴³ Informe de Labores, 22 de marzo-30 abril de 1997, p. viii

²⁴⁴ Informe Anual 1997-1998, p. 73

²⁴⁵ Idem

es la calidad del servicio". La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a su vez, señalaba que si bien tiene la competencia para velar por la calidad, hay aspectos que escapan de su esfera como por ejemplo el cumplimiento de horarios y frecuencias, parte esencial del servicio.

La discusión llevó a la Defensoría a liderar un acercamiento entre las instituciones relacionadas para trabajar en el tema, empezando por lo más elemental: la definición y concreción del concepto "calidad del servicio", hasta ese momento indefinido y con múltiples interpretaciones. Producto de una labor conjunta entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Dirección de Planeamiento del Transporte), Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Dirección de Aguas, Saneamiento y Transporte) y la Defensoría de los Habitantes (Dirección de Asuntos Económicos), en octubre de 1998 se hizo público el documento "*Calidad del Servicio en el Transporte Remunerado de Personas: propuesta de lineamientos para su regulación, documento para discusión*". Este trabajo delineó los elementos conceptuales que forman parte del problema de la definición del concepto "*calidad del servicio*" y señaló la necesidad de que se promulgara un "*Reglamento de Calidad del Servicio del Transporte Remunerado de Personas*", que llegara a formar parte de los futuros contratos de concesión del servicio, básicamente en los aspectos de: eficiencia empresarial, eficiencia operativa, nivel de satisfacción del usuario y estado de la flota.

Este trabajo coincidió con el inicio del vencimiento de buena parte de las concesiones de transporte remunerado de personas en el Área Metropolitana (proceso que se aceleraría en el año 2000) y con la iniciativa del Ministerio de Obras Públicas y Transportes de aprovechar esos vencimientos para reestructurar el transporte metropolitano mediante la llamada "*Sectorización*". Así, en febrero de 1999 dicho Ministerio emitió el Decreto Ejecutivo N° 27636-MOPT, "*Reglamento sobre Políticas y Estrategias del Transporte Público Remunerado de Personas por Autobuses urbanos*" que incluía parámetros de evaluación de las empresas desde la perspectiva de la calidad del servicio. Esta resultó una excelente coyuntura para continuar el esfuerzo de ligar a los contratos de concesión el cumplimiento de condiciones de calidad y establecer mecanismos para evitar la impunidad de los incumplimientos.

Con base en lo anterior surgió la idea de diseñar un "*modelo de evaluación de la calidad del servicio de transporte remunerado de personas*" que permitiera medir de forma objetiva esa "calidad". Por ello, a instancias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), a principios de 1999 esta iniciativa se incluyó en el marco del Convenio Interinstitucional "*Programa Aire Limpio y Transporte*" MOPT/GTZ. Se conformó una Comisión Interdisciplinaria que continuó con el esfuerzo y que contó con el aporte de los representantes de las Cámaras Nacional y de San José de Transportistas, que participaron activamente en la etapa inicial de este proceso.

Conforme se fueron necesitando nuevos aportes técnicos, se incorporaron a la nueva Comisión funcionarios de la Dirección General de Ingeniería de Tránsito, Área de Transportes, Contraloría de Servicios, Consejo de Seguridad Vial (todos del MOPT) y el Instituto de Estudios en Población de la Universidad Nacional (IDESPO). Para ese momento en la Comisión participaban abogados, administradores, ingenieros y estadísticos con la finalidad de elaborar una propuesta para un "*Modelo de la Evaluación, Medición y Calificación del Transporte Remunerado de Personas*". Este Modelo vendría a establecer, por primera vez, y de forma técnica y objetiva, qué

significa el concepto "calidad del servicio" y cómo medir esa calidad de manera que los resultados permitan la toma de decisiones empresariales, de la Administración Pública y de los mismos usuarios para la mejoría del servicio.

Después de más de un año de trabajo, la Comisión Interinstitucional concluyó la propuesta del Modelo. Esta labor implicó la elaboración teórica de los elementos que componen la calidad del servicio a partir de la experiencia de la Defensoría, el MOPT y la ARESEP por las quejas e investigaciones por mal servicio, pasando por el planteo matemático de fórmulas para medir algunos elementos específicos y llegando hasta la recolección de información de primera mano aplicando encuestas directamente a los usuarios. De ese trabajo en equipo, surgió lo que la Comisión llamó el "Sistema para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Transporte Remunerado de Personas" cuyo objetivo es la creación de un instrumento de carácter técnico, objetivo, único, aceptado y aplicado por las entidades públicas correspondientes, y conocido por los operadores y los usuarios, que permita calificar la calidad del servicio de transporte público colectivo separando las áreas de responsabilidad de las partes involucradas con la prestación del servicio, o sea, la Administración y los Operadores. El Sistema permite otorgar una calificación global de cada ruta según las categorías "muy buena, regular, mala y muy mala. el cual consta de 3 elementos: el "Modelo de Evaluación de la Calidad del Servicio", el "Manual de Procedimientos para la aplicación del Modelo" y el "Reglamento".

A continuación se describe brevemente cada uno de estos elementos:

1. El Modelo

Es el fundamento conceptual de los aspectos específicos que determinan la calidad del servicio. Reconoce que bajo el sistema en que opera el transporte colectivo en Costa Rica, la calidad del servicio de cualquier ruta depende no sólo del operador responsable por ella, sino además de otros actores, a saber, la Administración y de los mismos usuarios. En virtud de lo anterior, estos criterios, que son los que permiten calificar objetivamente la calidad del servicio de transporte colectivo, han sido agrupados con base en esos tres campos de responsabilidad, aunque solamente dos se miden y califican: la Administración (Criterios A) y el Operador (Criterios O). La responsabilidad de los usuarios (especialmente referida a daños en las unidades) es difícil de medir y poco significativa, por lo que no se mide.

Los **Criterios A** son: Nivel de congestión vial, Deficiencias en el recorrido, Calidad de la vía, Infraestructura en Paradas, Formación y Capacidad de Respuesta del MOPT. Los **Criterios O** son: Cumplimiento de frecuencias y horarios, Nivel de Ocupación, Cumplimiento de la Flota autorizada, Mantenimiento de las Unidades, Capacitación de los choferes, Información al Usuario y existencia de una Contraloría de Servicios Interna.

Estos criterios fueron escogidos a partir de las experiencias de la Defensoría y de las demás instituciones integrantes de la Comisión Interinstitucional - que en mucho reflejan el sentir de los usuarios en cuanto a quejas por mal servicio se refiere - y las sugerencias de las Cámaras de Transportistas que participaron inicialmente en la

Comisión. Sin embargo, se consideró necesario poner a prueba en la realidad la bondad y aplicabilidad del referido modelo mediante la ejecución de un denominado "Plan Piloto", que permitió a la Comisión lograr la Validación y la Calibración del Modelo. En el primer caso, se buscaba mostrar si los parámetros o aspectos contenidos en el modelo son aproximadamente los mismos que interesan al usuario del servicio. En el segundo, se buscaba otorgar a los catorce criterios considerados por el modelo su peso relativo, o sea, su valor para la determinación de la calificación del servicio. Se pensó originalmente que los resultados arrojados por las consultas directas a los usuarios podrían compararse con los resultados estimados con el modelo, calculados en primera instancia sin considerar directamente esta opinión del público. Con satisfacción, la Comisión verificó posteriormente la coincidencia entre ambos resultados.

El Plan Piloto consistió en aplicar una encuesta a dos rutas determinadas, suficientemente representativas del sistema de transporte colectivo del Área Metropolitana. Se decidió utilizar, no sólo para efectos de la aplicación de la encuesta, sino para todo el Plan Piloto, a las rutas de San José a Pavas (14 D y 14 Bs) y de San José a San Isidro de Coronado (142-143). Todo el proceso necesario para realizar esta encuesta, desde el diseño del instrumento respectivo hasta la valoración de sus resultados, se describe a continuación:

a. Diseño del Instrumento de Entrevista

A partir de la experiencia de muchos de los integrantes de la Comisión en este particular, se decidió realizar una encuesta tipo entrevista, directamente aplicada a usuarios de las rutas escogidas; se discutió además la conveniencia de realizar la entrevista a los usuarios en la parada de abordaje o desabordaje o en el vehículo.

b. Aporte de la Entrevista

El grupo de trabajo fue fortalecido con expertos en estadística, que apoyaron no sólo la realización de la encuesta, sino también su procesamiento y valoración posterior. En abril se incorporaron al grupo representantes del Consejo de Seguridad Vial (CSV) y del Instituto de Estudios sobre Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA). Las actividades en este momento fueron:

- Revisión del instrumento preparado por la Comisión,
- Definición del marco muestral,
- Diseño de la muestra,
- Validación del instrumento in situ,
- Capacitación del equipo de encuesta,
- Coordinación y realización de la encuesta en ambas rutas,
- Valoración y presentación de los resultados,
- Formulación de alternativas de comparación de las variables y sus frecuencias

c.Prueba del Instrumento de Entrevista in situ

Con la intención de valorar la idoneidad del formulario de encuesta desarrollado, se llevó a cabo una prueba del mismo en horas pico de la mañana. Dicha valoración de la idoneidad del instrumento no sólo se circunscribió a la comprensión por parte de los encuestados de las preguntas, sino además a la duración total de la encuesta, ubicación óptima para la realización de ella (en la parada o en el autobús), entre otros. Todos los miembros de la Comisión Interinstitucional participaron en la recolección de la información. Por la Defensoría participaron las representantes de la Dirección de Asuntos Económicos ante la Comisión y personal de la Dirección de Control de la Gestión Administrativa.

Una vez validado y calibrado el Modelo, la Comisión determinó que estaba listo para ser dado a conocer a los diferentes sectores involucrados en el transporte remunerado de personas y ser regulado por un futuro "Reglamento para la Evaluación y Calificación del Servicio".

2. El Manual de Procedimientos

Es la descripción técnica de la forma en que se califica la calidad según cada aspecto del Modelo. Está compuesto por un compendio de formularios y la metodología para su aplicación. Está diseñado de tal forma que pueda ser aplicado tanto por funcionarios del MOPT como por peritos especialmente contratados por los empresarios para realizar estudios sobre la calidad del servicio de una ruta determinada. Incluye el formulario de encuesta a los usuarios que debe realizarse cada vez que se evalúe la calidad de un servicio en particular.

3. El Reglamento

Cuando inició el análisis del tema de la calidad del servicio de transporte remunerado de personas, la Comisión determinó que la normativa vigente, como la Ley Reguladora del Transporte Automotor, la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, la Ley de Tránsito y el resto de la normativa aplicable, no ofrece instrumentos de conceptualización ni regulación de la calidad del servicio; mucho menos cómo se mide y, definitivamente, no establece cómo sanciona a aquella empresa que no cumple con condiciones de calidad. También fue necesario reconocer que por el momento no se cuenta con mecanismos que permitan castigar las deficiencias en calidad con una sanción tarifaria y que cualquier intento de sancionar sin previa ley podría acarrear problemas de constitucionalidad.

Los vacíos y lagunas legales existentes debieron ser llenados en la medida de lo posible por la Comisión y, al menos por el momento, descartar la posibilidad de aplicar sanciones (castigos) por razones de calidad ya que el ordenamiento jurídico vigente no lo permite. En su lugar, la Comisión propuso establecer que el Reglamento sea de acatamiento obligatorio para los empresarios del transporte y que éstos, a su vez, quedan obligados a su cumplimiento con la sola firma del contrato de concesión o la obtención de un permiso. Ello implica la obligación de mantener una calidad mínima de acuerdo con el estándar determinado en el reglamento. En caso de que la empresa no mantenga ese estándar el MOPT puede iniciar un procedimiento de caducidad en su contra. Paralelamente, la empresa que obtenga la calificación máxima (Calidad Grado A) obtendrá una distinción por ello. Anualmente el MOPT publicará las calificaciones de las empresas, de lo cual se enviará copia a la Defensoría.

La propuesta de Reglamento tiene como objetivo posibilitar la aplicación permanente y obligatoria del Modelo, regulando los parámetros de calificación de la calidad del servicio y definiendo los derechos, obligaciones y responsabilidades de las partes involucradas. Esta definición, dicho sea de paso, no existe hasta el momento en ninguna norma jurídica vigente, por lo que la propuesta representa un esfuerzo de sistematización valioso. Asimismo, se establece que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 31:b:3 de la Ley N° 3503 (Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas, reformado por la Ley de ARESEP), los operadores de transporte público que soliciten al MOPT ajustes tarifarios deben presentar el correspondiente estudio de calidad vigente aprobado por el Consejo de Transporte

Público. Así, la empresa que no haya realizado el estudio anual de calidad que le ordena el Reglamento, no puede solicitar al MOPT la revisión de sus tarifas. De esta manera, y mientras no haya una reforma a la legislación que imponga sanciones, la vinculación tarifas-calidad que exigen los usuarios se realizará a través de este mecanismo.

El Sistema para la Evaluación y Calificación de la Calidad del transporte remunerado de personas es una propuesta integral regulatoria que debe ser aprobada por las autoridades del MOPT y de la ARESEP. Por ello, se han realizado ante dichas instancias actividades especiales de presentación y análisis del Sistema. Pero además, la Comisión ha considerado necesario hacerlo del conocimiento de empresarios y usuarios, con el fin de establecer un proceso de retroalimentación para enriquecer el trabajo realizado con las sugerencias y críticas de estos sectores.

Con ese objetivo, el Sistema fue presentado a las llamadas Comisiones Mixtas del MOPT (en las cuales están representadas todas las cámaras de transportistas y varias organizaciones de usuarios) y se les otorgó un plazo perentorio con el fin de que hicieran llegar a la Comisión sus comentarios. Una actividad similar se realizó con el personal técnico del MOPT.

Por otro lado, a pesar de la representación de los usuarios en las Comisiones Mixtas, la Defensoría presentó ante la Comisión Interinstitucional una propuesta para realizar un foro con la participación de representantes de los usuarios de todos los cantones del país con la doble finalidad de divulgar el Sistema y a la vez obtener insumos para adaptar el Modelo a las características del transporte y a las necesidades de los usuarios de áreas no metropolitanas, ya que si bien es cierto el Modelo está diseñado para el área metropolitana, es posible ajustarlo para que sea aplicable a todo el país. Para la realización de esta actividad, se contó con la colaboración del Foro permanente de Usuarios y de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo.

Esta iniciativa será una realidad durante las dos primeras semanas de julio del 2000. Su organización es liderada por la Defensoría y el resto de la Comisión Interinstitucional. Se compondrá de dos etapas: la primera corresponderá al Foro para los usuarios de las zonas urbanas del país; participarán representantes de más de 50 organizaciones comunales de todas las provincias. La segunda contará con la participación de más de 60 organizaciones comunales que representarán a todos los cantones que tengan áreas rurales. En ambos casos, se realizarán actividades previas de motivación e información en las cuales participarán miembros de la Comisión Interinstitucional. Asimismo, durante la realización de los Foros se levantará una Memoria que servirá de insumo para el ajuste del Modelo.

A partir de la conclusión del Foro y del afinamiento del Sistema producto de todas las actividades de divulgación, la propuesta estará lista para ser analizada por el Consejo de Transporte Público; lo que éste apruebe deberá promulgarse por medio de un decreto ejecutivo. En La Gaceta del 3 de enero del 2000 se publicó el decreto N° 28337-MOPT, "Reglamento sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos para el Área Metropolitana de San José y zonas aledañas que la afecta directa o indirectamente". Este reglamento estableció en su artículo 37 que *"el MOPT impulsará la puesta en vigencia de un Modelo de Calidad de Servicio para el Transporte Colectivo que elaboró en conjunto con la ARESEP, la Defensoría de los Habitantes y el Proyecto MOPT/GTZ, con el propósito de velar por la calidad en la prestación del servicio de transporte por autobús."* La Defensoría velará por que este compromiso sea una realidad con la mayor brevedad posible.

La calidad del servicio del transporte público ha sido más que un tema prioritario y recurrente para la Defensoría. Los vacíos conceptuales y regulatorios han requerido que la Institución pasara del trámite de quejas de los usuarios y de la denuncia pública acerca de las ineficiencias y omisiones del actual sistema, a convertirse en albañil, y a veces en maestro de obras, de un proyecto ambicioso que pretende – precisamente- pasar de la queja a la reglamentación y de la ambigüedad a la precisión técnica y jurídica. En este proceso la interdisciplinariedad y sobre todo la participación de todas las entidades públicas y sectores involucrados, han sido indiscutiblemente pilares fundamentales para que los resultados sean sólidos y objetivos. Por ello, en este Informe la Defensoría reconoce el esfuerzo del MOPT, la ARESEP, el IDESPO y organizaciones no gubernamentales como CONADECO y el Foro Permanente de los Usuarios, aportes todos que han sido esenciales en este proceso.

Queda aún mucho camino por recorrer: la aprobación definitiva del Sistema, su inclusión en los contratos de concesión e incluso en un futuro, que se espera no sea muy lejano, la tramitación de un

proyecto de regulación integral, coherente y moderna del transporte público. En todos esas etapas, así como en la labor misma de velar por la calidad del servicio, la Defensoría continuará su accionar con el objetivo de que aquélla transite de la reglamentación a la realidad.

F. El Recurso Hídrico una Visión Integral

1. Agua para consumo humano

Son recurrentes las quejas por la inadecuada administración del servicio de agua para consumo humano por parte de entes municipales, los cuales lo prestan en forma discontinua o no lo prestan, lo suspenden por períodos prolongados de tiempo y sin previo aviso, además de que no se garantiza la calidad del agua que se recibe.

La Municipalidad de Alajuela continúa siendo el ayuntamiento más denunciado por insatisfacción en cuanto a prestación del servicio de acueducto. La Defensoría ha constatado a través de las investigaciones realizadas la inadecuada prestación del servicio en múltiples sectores. Además, esta Municipalidad ha impulsado la política de no recibir las obras de acueducto de proyectos urbanísticos. Aún cuando se le ha señalado que no es posible excusar la falta de atención a los problemas de desabastecimiento y que debe modificar la política referida, este ayuntamiento no ha mostrado interés en proceder de acuerdo con ello, por lo que la Defensoría considera conveniente instarle una vez más para que acate las recomendaciones e informe detalladamente acerca de los planes o proyectos a desarrollar para la atención de los problemas denunciados o, en caso contrario, la Defensoría de los Habitantes tomará las medidas que la Ley le atribuye.

Otra municipalidad que ha sido denunciada con frecuencia por la inadecuada prestación del servicio de agua ha sido la Municipalidad de Aserrí, la cual no ofrece una solución a los problemas de escasez en época de verano y de alta turbiedad en invierno. La Defensoría no ha agotado la investigación sobre el particular y pretende entrar en detalle en el corto plazo.

La Municipalidad de Santo Domingo había sido objeto de varias denuncias por inadecuada prestación del servicio de acueducto, pero gracias a que se han realizado obras con recursos provenientes de préstamos obtenidos por ella misma, el abastecimiento de agua potable ha mejorado.

La situación descrita en el Informe Anual correspondiente al año 1998-1999 con respecto a la calidad del agua se mantiene. El Ministro de Salud y el Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados habían señalado que un número significativo de personas recibía agua contaminada en sus viviendas por las deficiencias administrativas de las corporaciones municipales y falta de controles periódicos y rigurosos.

Según conversaciones recientes de la Defensoría con funcionarios del Laboratorio Nacional de Agua, no ha sido factible ejecutar el Programa Nacional de Control y Vigilancia de la Calidad del Agua. Cabe señalar que aún cuando la Defensoría indicó en el informe citado que la falta de sujeción a controles de calidad del agua por parte de las municipalidades obedecía en buena medida a la

inacción del Ministerio de Salud, esta entidad no informó de acciones concretas tomadas para que este control tenga un carácter obligatorio.

Tal y como se señaló en el Informe Anual 1998-1999, la única municipalidad que se sometió a un Programa de Vigilancia con el Laboratorio Nacional de Aguas fue la Municipalidad de La Unión, y ésta mantuvo un contrato con ese fin hasta enero del año 2000, el cual será renovado según se informó a esta Defensoría. El Laboratorio del Instituto Tecnológico de Cartago (uno de los pocos que se encuentra acreditado por el ente competente) realiza estudios de calidad de las aguas administradas por la Municipalidad de Cartago, mientras el Laboratorio San Martín (el cual aún no se encuentra acreditado) analiza las aguas administradas por la Municipalidad de Belén y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Los Acueductos Rurales se mantienen en un programa de vigilancia y el análisis que se hace del recurso hídrico es esporádico, no sistemático y continuo, requisito que sí contempla el Programa de Control de Calidad al que se someten los sistemas de administración directa del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.¹

Según se indicó en noticia del Periódico La Nación del 9 de mayo del año 2000, el Director del Laboratorio Nacional de Aguas, Dr. Darner Mora, manifestó que de acuerdo con un diagnóstico del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el país cuenta con 2,084 acueductos, entre rurales, municipales y administrados por el mismo instituto y que los mayores problemas de calidad se detectan en zonas rurales. Asimismo, señaló que si bien la cobertura del servicio de cañería ubica a Costa Rica como la número uno de América Latina --el 97 % de la población tiene ese servicio-- el agua potable sólo está al alcance del 76% de la población y que el objetivo es llegar al 100% de cobertura con calidad, lo cual significa que debe garantizarse tecnología para la potabilización y la desinfección del líquido, así como asegurar la legislación para proteger el recurso hídrico y educar a la gente sobre su uso.

Señaló también el Dr. Mora que para el período 2000-2002 se pretende desarrollar el "Programa Nacional de Mejoramiento de la Calidad del Agua de Consumo Humano", con el objetivo de lograr tanto una buena calidad del servicio como la disponibilidad del mismo para la mayor cantidad de personas, además de disminuir el riesgo de que la población contraiga enfermedades gastrointestinales (shigellosis, hepatitis, rotavirus, salmonella, etc.) y que ello se configure como protección ante los recientes brotes de cólera que han surgido en El Salvador y Honduras. Los responsables de la ejecución del Programa serán el Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y también las comunidades, los cuales serán representados en una Comisión Nacional que se creará al efecto.

La Defensoría se mantendrá atenta de la implementación y los resultados de dicho programa, continuará demandando del Ministerio de Salud el control de la

¹ Según información suministrada por el Laboratorio Nacional de Aguas los resultados del Programa de Vigilancia de los Acueductos Rurales indican que el 49 % de los usuarios no cuenta con líquido apto para el consumo humano lo que corresponde a 441.417 habitantes; el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados le suministró agua potable al 90.6 % de la población abastecida y pretende mejorar la calidad del 9.4 % restante con la ejecución del Programa de Mejoramiento de la Calidad previsto para desarrollar en los próximos 3 años incluido el presente. Si se comparan estas cifras con las del año 1998 de 56 % y 94.4% respectivamente se colige que menos habitantes están recibiendo agua apta para el consumo humano.

calidad del agua y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el cumplimiento del deber de asesoría a las municipalidades, así como la promoción de la protección de las cuencas hidrográficas.

La Defensoría también está informada de que desde hace varios años no se realizan en el país estudios hidrogeológicos para reevaluar el potencial de los acuíferos de que se hace uso, incluidos los costeros, los cuales están siendo sobrexplotados por proyectos turísticos. Es importante que dichos estudios se realicen ya que un 65% del abastecimiento a nivel nacional, se da por medio de agua subterránea (el uso de ésta agua es primordial para los acueductos administrados por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados), y sólo para la Región Metropolitana se extrae agua subterránea en cantidad de 2000 L/S²

En relación con la administración del servicio de acueducto por parte de Comités y Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales cabe señalar que las quejas han girado en torno a la falta de prestación del servicio, a la aplicación de los Reglamentos y, más frecuentemente, a legalidad de las tarifas y la procedencia de aumentos.

La Defensoría ha insistido en que no es posible para los Comités o Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales negarse a la prestación del servicio bajo el argumento de que no pueden exceder los límites territoriales, pues la necesidad del mismo no reconoce tales límites. En zonas donde no existe otro ente que preste el servicio se ha recomendado accionar al efecto, lo cual puede significar incluso la obtención de recursos para extender el sistema.

En el Informe Anual del período 1997-1998, la Defensoría hizo referencia a la transformación de los Comités Administradores de Acueductos Rurales en Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados, en cumplimiento del reglamento que se publicó en la Gaceta N° 28 el 10 de febrero de 1997, y también señaló la ineficacia de tal instrumento. Se recomendó al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados que accionara para que en forma urgente se promulgara el reglamento que proporcionara el marco jurídico de acción a las asociaciones existentes, sin que a la fecha se haya procedido de conformidad. Cabe señalar que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos emitió criterio similar al de la Defensoría³. Es por ello que la Defensoría continuará insistiendo para que el ICAA efectúe las acciones necesarias para que el sistema de administración de aguas sea puesto a derecho.

En relación con las tarifas y los aumentos aplicados por parte de Comités y/o Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales se ha señalado que dichas tarifas son ilegales porque no han sido aprobadas por el organismo competente, o sea, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. No existe fundamento jurídico que ampare los aumentos ni amenazas de suspensión del

² Documento Disponibilidad de Agua Potable. Gómez Cruz, Alicia. Pag 2

³ En informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la ARESEP se manifestó que el Instituto estaba aplicando el régimen de Asociaciones Administradoras sin disponer de un marco jurídico que les otorgara validez y eficacia jurídica y también que el hecho de que el "Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados" fuera emitido a través de una norma de rango inferior a la que le correspondía, provocaba la nulidad del mismo.

servicio ante la eventualidad de que los vecinos se nieguen a pagar dichos aumentos; asimismo, no cabrían más aumentos⁴. Se expresó también que el ICAA no tenía competencia para recomendarles a los entes en cuestión que aplicaran las tarifas aprobadas por la ARESEP para las zonas rurales en las que esa institución administraba directamente el servicio.

En el Informe Anual 1998-1999, se expuso que la Municipalidad de Alajuela había delegado la administración del servicio de agua potable de una urbanización en el urbanizador, y éste a su vez, se había comprometido a trasladar la administración a una Sociedad de Usuarios. El caso correspondía al expediente N° 3040-24-97 y los afectados eran los residentes de la Urbanización Las Melisas. En este asunto y durante la etapa de seguimiento se comprobó que los acueductos correspondientes al sector de San Rafael de Alajuela habían sido entregados por la Municipalidad de Alajuela al ICAA, por lo que esa institución procedió a dar la administración del acueducto de la urbanización Las Melisas a una sociedad de usuarios creada con tal fin. También se señaló que la Defensoría iba a proceder a la apertura de una investigación de oficio dado que gran cantidad de quejas demostraban que la administración de aguas por parte de entes privados era una práctica generalizada a pesar de ser ilegal.

Con el transcurso del tiempo se fueron presentando quejas que señalaban que no sólo urbanizadores administraban sistemas de acueducto para uso poblacional, sino que también lo hacían Sociedades de Usuarios ya constituidas, personas que habían ofrecido constituirse como tales, sociedades anónimas y hasta asociaciones que se habían constituido con el fin de administrar las aguas pero no tenían relación alguna con el programa que al efecto desarrolla el ICAA, lo cual amplió mucho más el ámbito que debía investigarse.

Por su parte, el ICAA puso en conocimiento de la Defensoría la existencia de 11 entes más que administran sistemas de acueducto para uso poblacional sin tener competencia, se niegan a prestar el servicio, cobran montos elevadísimos, no se ajustan a los reglamentos emitidos que regulan la prestación del servicio y no controlan el uso del recurso hídrico de que disponen.

Ante este panorama tan amplio y complejo se ha decidido puntualizar la investigación prevista a fin de conocer las formas de administración de las aguas para consumo poblacional que existen en el país y que se realizan fuera de la ley, las cuales violentan los derechos de los habitantes desperdiciando, deteriorando o lucrando con un recurso cuya propiedad es del Estado y sin tener concesión. Dicha investigación continúa en proceso.

2. Alcantarillados

a. Alcantarillado sanitario

⁴ Se le recomendó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que aprobara un modelo tarifario para los acueductos rurales y se sugirió a los usuarios que no obstante lo constatado continuaran pagando el servicio y que no pretendieran la devolución de dineros cobrados de acuerdo a aumentos aplicados a la fecha por el ente administrador.

Son recurrentes también las quejas por el inadecuado funcionamiento de los sistemas de alcantarillado sanitario, debido a la descarga de basura o de aguas pluviales, por su mal estado y también por la existencia de redes de alcantarillado que no cuentan con colectores y, por lo tanto, no están en condiciones de ser utilizadas.

Se señaló en el informe anterior que la Defensoría continuaría insistiendo ante el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados para que esta institución ejecutara las acciones que correspondieran con el fin de dar contenido presupuestario al rubro de inversión en infraestructura de alcantarillado sanitario. Sobre este asunto cabe señalar que el Instituto ha diseñado un “Proyecto de Alcantarillado Sanitario para el Área Metropolitana de San José” a cuyos términos se hará referencia, no sin antes hacer referencia a información brindada por el ICAA acerca de la situación sanitaria de esa área⁵.

Se indicó en el documento disponible sobre el tema que la infraestructura sanitaria existente cuenta con redes colectoras y subcolectoras que conducen los flujos de desecho hacia cuatro colectores principales: los colectores Tiribí y María Aguilar, que drenan los desechos de las localidades ubicadas al sur de la ciudad, y los colectores Torres y Rivera que drenan los de las localidades del norte⁶. La edad y estado de las tuberías y demás componentes es variable. Existen sectores con redes antiguas (de más de 50 años) y con tuberías y pozos en muy mal estado, situación que ha obligado en algunas ocasiones a efectuar interconexiones con los sistemas pluviales o a procurar descargas directas a los cuerpos de agua cercanos. Los cuatro colectores principales fueron construidos en la década de los setenta y principios de los ochenta y cantidad de fallas geológicas y problemas de soporte de los suelos han ocasionado la caída de tramos y puentes, a lo que se ha sumado el escaso mantenimiento. Por las razones apuntadas, todos los colectores descargan directamente en los ríos.

La anterior información confirma lo que la Defensoría ha señalado en informes anteriores: que el país está frente a un serio problema en materia de servicio de alcantarillado sanitario, lo cual está llevando a la contaminación del ambiente y con ello al deterioro del aire, el suelo y las fuentes de agua. La información suministrada pone en evidencia la violación de las normas que establecen la imposibilidad de verter aguas del sistema de alcantarillado sanitario en el pluvial y viceversa. Resulta inaceptable que siendo el ICAA el ente que tiene por competencia resolver lo relacionado con la evacuación de las aguas negras, el control de la contaminación acuífera y la conservación de cuencas hidrográficas, haya permitido la operación del sistema de forma tal que haya generado el desarrollo de procesos contrarios a los fines que persigue. Si bien debe demandarse del habitante la disposición adecuada de las aguas de desecho, también es lo cierto que se debe contar con la infraestructura pública necesaria, la cual debe ser proveída por dicha institución.

⁵ Documento. Proyecto Concesión de Obra de Alcantarillado Sanitario Area Metropolitana. Rodríguez Castillo, Arturo Pag. 3-5.

⁶ La longitud total de estos componentes es cercana a los 60 KM; la extensión de redes secundarias es de 500 KM y la extensión de tuberías principales es de 250 KM.

La Defensoría considera acertado que el ICAA haya diseñado y pretenda que se inicie en el corto plazo la ejecución del proyecto de alcantarillado sanitario citado⁷, el cual contempla como componente fundamental la rehabilitación de los cuatro colectores principales, así como extensiones, ampliación de tramos con capacidad insuficiente, la incorporación al sistema de una gran cantidad de desarrollos urbanísticos que cuentan con infraestructura de recolección incompleta y la eliminación de descargas e interconexiones ilícitas. Se ha programado el inicio del proceso licitatorio y la consulta pública para diciembre del año 2000.

La Defensoría también considera acertado que el ICAA cuente con diseño de obras sanitarias que requieren las comunidades de Tilarán, Quepos, Siquirres, San Ramón, San Isidro del General, Puntarenas y, que, además, se haya formulado el anteproyecto de obras sanitarias para San Isidro de Heredia, Grecia, Cartago, Paraíso de Cartago y Ciudad Quesada; obras todas estas cuyos avances serán seguidos con interés por esta Defensoría.

b. Alcantarillado pluvial

Continúan aumentando las quejas por la ausencia de sistemas de alcantarillado pluvial y por el inadecuado funcionamiento de los existentes, así como también se evidencia la falta de criterios técnicos en las obras de alcantarillado pluvial que construyen las municipalidades y la falta de cumplimiento en relación con lo establecido por el artículo 20 de la Ley General de Caminos Públicos.

Un caso relevante en relación con este problema se resaltó en el Informe Anual 1998-1999 y que se presentaba en La Virgencita de Grecia⁸, lugar en el que se descargaban gran cantidad de aguas pluviales en el sistema de un barrio residencial, lo cual provocó inundaciones y pérdidas materiales para los vecinos del lugar, así como la creciente amenaza a su integridad física. Como resultado de la investigación efectuada y con base en el seguimiento dado a las recomendaciones emitidas por la Defensoría, se logró un acuerdo para la clausura del ingreso de aguas pluviales al barrio en cuestión, la reapertura de un corte de agua (con la consiguiente limpieza y mejoramiento de la caja de registro existente) y la construcción de un tramo de alcantarillado faltante. Gracias a un trabajo conjunto llevado a cabo entre los vecinos del lugar y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, se resolvió el problema planteado y se evitó el posible deslizamiento de viviendas o el aumento en las pérdidas materiales sufridas por los habitantes de la mencionada zona.

Asimismo, en la zona de San Rafael de Heredia se destacaba el caso de la Calle La Joaquina del Barrio Getsemaní⁹, área en la que las aguas pluviales inundaban las viviendas y se mezclaban con las aguas servidas, provocando no sólo molestia a los vecinos sino también problemas de contaminación. En este caso, dado que el área en cuestión se encuentra en la zona limítrofe entre los

⁷ Dicho proyecto cubrirá el cantón central de San José y los cantones circunvecinos de Tibás, Moravia, Goicoechea, Montes de Oca, Curridabat, Desamparados, Aserrí, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Escazú y Pavas.

⁸ Expediente N° 2318-24-97.

⁹ Expedientes N° 0199-24-98 y N° 7120-24-99.

cantones de San Rafael y Barva, se logró determinar que las aguas pluviales corren de Norte a Sur y que gran parte de las mismas son encausadas a una zanja natural ubicada en el cantón de Barva. Asimismo, mediante la intervención del Ministerio de Salud, se giraron órdenes sanitarias que instaban a los vecinos a descargar sus aguas de desecho en tanques sépticos y drenajes especiales, con el fin de que no se mezclaran con las aguas pluviales. La mayoría de las órdenes sanitarias giradas han sido cumplidas, y esta Defensoría se mantendrá vigilante con el fin de que las restantes sean ejecutadas en apego a lo establecido por la ley.

La Defensoría insiste en que son las municipalidades las que deben dar solución a los problemas que se presentan por la inadecuada disposición de las aguas pluviales; en que son estos entes los que deben velar por el cumplimiento de la normativa legal que regula la materia; y que las Corporaciones Municipales deben efectuar una consulta técnica al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en los proyectos de construcción y mejoras de los sistemas que pretenda ejecutar. Esto debe ser así porque de lo contrario serán múltiples los daños que puede generar el inadecuado funcionamiento de dichos sistemas en el patrimonio familiar, nacional y a la integridad física de los afectados.

3. Cuencas Hidrográficas

Ante la ausencia de políticas nacionales claras y definidas en materia de recursos naturales y desarrollo sostenible, la Defensoría de los Habitantes ha venido insistiendo en la necesidad de elaborar una política integral para la administración, el manejo y el aprovechamiento sostenible de los elementos que conforman los ecosistemas continentales y marinos.

Esta Institución ha insistido en que el manejo integrado de las cuencas hidrográficas constituye el criterio orientador, no de una política gubernamental, sino Estatal de carácter permanente en donde las acciones y la gestión de cuencas se lleven a cabo en consideración al espacio geográfico de cada una de las 34 cuencas del país, que comprenda no sólo la ordenación del recurso hídrico, sino todos los elementos ambientales y socioeconómicos.

La conceptualización en materia de planificación y política nacional continúa siendo muy limitada, y así se confirma con la reciente propuesta del Ministerio del Ambiente y Energía que pretende la formulación de políticas nacionales por cada recurso. La Defensoría de los Habitantes ha propuesto una serie de lineamientos integradores de una política para el manejo integrado de cuencas hidrográficas, la cual contemple al menos los siguientes aspectos básicos:

- Formulación de planes, programas y proyectos de Manejo Integrado de Cuencas en los que priven los principios de manejo, uso y conservación de todos los recursos.
- Creación de una unidad o autoridad nacional de aguas y de organismos de gestión.
- Elaboración de estudios y diagnósticos del estado ambiental, social y económico en cada unidad para la fijación de prioridades de acción y gestión.
- Mantener el régimen demanial del recurso hídrico asegurando el uso común de consumo con preferencia al abastecimiento humano y al mantenimiento de ecosistemas.

G. Los Archivos Nacionales: Mucho más que una Memoria Histórica

Con el fin de mejorar la atención de las gestiones presentadas por los habitantes y para que toda institución pública no sólo pueda ejercer transparentemente su función sino que también se posea una memoria histórica de la misma, se creó la Ley del Sistema Nacional de Archivos y su Reglamento (Ley N° 7202), la cual establece no sólo la obligación de que toda institución posea un archivo central sino también las condiciones que éste debe cumplir, los implementos y educación requeridos por los funcionarios que laboren en dicho archivo, así como las disposiciones necesarias para la implementación de protocolos de desecho y eliminación de documentos.

La defensa de la transparencia en el desempeño de las funciones de las instituciones del sector público continúa siendo una prioridad para la Defensoría de los Habitantes. Dicha transparencia no puede existir en tanto las instituciones públicas no brinden a los habitantes la información que éstos soliciten en el momento preciso. Esta omisión o retraso en la respuesta de las gestiones presentadas por los habitantes es muy frecuente, máxime con los cambios de Gobierno, los cuales generan un cambio de administración en todas y cada una de las instituciones estatales y, con ello, los documentos producidos en la administración saliente se pierden, son llevados por los funcionarios a sus casas o simplemente son desechados, forzando a los habitantes a presentar sus denuncias una y otra vez sin recibir una respuesta por parte de la entidad encargada de solventar su problema.

Pese a la existencia de la mencionada Ley, en el año de 1998 la Defensoría se vio en la necesidad de iniciar una investigación de oficio respecto a ese tema, investigación que por su extensión se continuó en el año 1999 y mediante la cual se llegó a la conclusión de que muchas de nuestras instituciones, principalmente municipalidades, no conocían la mencionada ley y, si la conocían, ésta no era implementada debido a limitaciones de personal o espacio físico.

Debido a lo anterior, la Defensoría de los Habitantes recomendó a todas y cada una de las instituciones públicas de Costa Rica que no sólo se informasen acerca de la Ley N° 7202, sino también que, en caso de requerirlo, solicitaran asesoría a la Dirección General del Archivo Nacional, con el fin de que se evaluara el estado de su archivo (si éste existía) o que se le indicaran las medidas necesarias para iniciar su archivo central. Asimismo, se recomendó a la Dirección de Archivo Nacional que promoviese la divulgación de la mencionada Ley, vigilase su cumplimiento y principalmente se ocupara de velar por la conformación de una Comisión de Selección y Eliminación de Documentos en cada una de las instituciones públicas.

Dada la importancia de este tema, durante el año 1999 y parte del año 2000 se ha dado seguimiento a las recomendaciones emitidas por esta institución solicitando información a todas las instituciones públicas del país en relación con este asunto, obteniendo los resultados que a continuación se exponen:

1. Sector Municipal.

En el caso de las Municipalidades, el panorama mejoró mucho en cuanto a la divulgación de la normativa antes señalada en comparación con los resultados obtenidos durante la investigación realizada en 1998-1999, ya que con la colaboración de la Dirección General de Archivo Nacional se impartió un Seminario Archivístico Municipal, al cual acudieron funcionarios de las siguientes Municipalidades:

1. Alajuela

18. Lepanto

- | | |
|------------------|---------------------------|
| 2. Alajuelita | 19. Limón |
| 3. Bagaces | 20. Montes de Oca |
| 4. Barva | 21. Oreamuno |
| 5. Belén | 22. Orotina |
| 6. Cartago | 23. Palmares |
| 7. Corredores | 24. Pérez Zeledón |
| 8. Coto Brus | 25. Poás |
| 9. Curridabat | 26. Pococí |
| 10. Desamparados | 27. San Carlos |
| 11. Escazú | 28. San Isidro de Heredia |
| 12. Flores | 29. San José |
| 13. Goicoechea | 30. Santa Bárbara |
| 14. Grecia | 31. Tibás |
| 15. Heredia | 32. Tilarán |
| 16. La Cruz | 33. Turrialba |
| 17. La Unión | |

Sin embargo, a pesar de que casi todos los gobiernos locales conocen la mencionada ley, son pocos los que la aplican, ya que de las respuestas obtenidas de todas las Municipalidades del país, solamente 8 de ellas poseen su archivo central y la mayoría no tiene un local adecuado o un funcionario dedicado al cuidado y conservación de los documentos. Incluso, a manera de ejemplo, se puede indicar la existencia de casos como los de las Municipalidades de Osa, León Cortés y Sarapiquí, en las cuales cada departamento posee su propio archivo, con el consiguiente retraso en la solución de problemas interdisciplinarios que se presentan en estos cantones ya que se debe solicitar a cada departamento los documentos relacionados con un determinado problema.

En la mayoría de las Municipalidades se alegaron problemas de presupuesto y de espacio para poder contar con un archivo central adecuado; pero por otra parte, muchos de los gobiernos locales solicitaron ayuda a la Dirección General de Archivo Nacional o manifestaron sus planes y proyectos para mejorar su situación archivística (tal es el caso de las Municipalidades de Turrialba, Cartago, Palmares, Aserrí, Barva, Abangares, San Isidro de Heredia, Esparza, Jiménez, Montes de Oro, Liberia y Puntarenas entre otras).

2. Ministerios.

En el caso de los Ministerios, aunque son pocos los que manifestaron poseer su Archivo Central en las condiciones necesarias (Ministerio Público, Ministerio de Justicia y Gracia y Ministerio de Obras Públicas y Transportes), también se manifestó el deseo de solicitar asesoría a la Dirección General de Archivos Nacionales o de implementar medidas con el fin de mejorar las condiciones del archivo que se poseía (como el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto).

Así pues, en la mayoría de estos casos, el archivo central de cada Ministerio sería reorganizado o mejorado mediante la compra de nuevo equipo y materiales. Asimismo, la Dirección General de Archivos Nacionales dio capacitación a funcionarios de varios Ministerios (entre ellos el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, Ministerio de Economía, Industria y Comercio; Ministerio de Ciencia y Tecnología y Ministerio de Educación) y dio asesoría principalmente al Ministerio de Seguridad, el cual no poseía archivo central.

3. Sector Salud.

En este sector, la conservación de los documentos reviste una importancia especial, ya que según indica el Dr. Aurelio Luna Maldonado *"(...) la importancia de la historia clínica en la relación médico-enfermo es incuestionable. Laín Entralgo (1978) la define como el documento fundamental y elemental del saber médico, en donde se recoge la información confiada por el enfermo al médico, para obtener el diagnóstico, tratamiento y la posible curación de su enfermedad."*¹ Aunado a lo anterior, el Dr. Luna nos brinda una definición más amplia del valor de la historia clínica, cuando afirma que este tipo de información *"(...) es un elemento esencial en todas las actividades sanitarias, ya sean asistenciales o no, y se estructura como un deber/derecho, deber de colaborar con los profesionales sanitarios (proporcionándoles información y/o permitiendo su obtención, por ejemplo pruebas complementarias), y un derecho esencial a recibirla no solo como elemento previo para otorgar el consentimiento sino también con base en los derechos sobre uno mismo (derechos de la personalidad) que nuestro ordenamiento jurídico recoge."*

*La información que se va a proporcionar, elaborar, generar y almacenar durante la actuación terapéutica y/o preventiva, se encuentra orientada bajo el eje fundamental de la finalidad asistencial, pero puede tener una serie de usos diferenciados del estrictamente individual sanitario: usos administrativos, planificación sanitaria, investigación, docencia, judiciales, etc."*² Y añade que en el ámbito judicial *"(...) la historia clínica es el documento esencial para investigar unos hechos, en especial en casos de responsabilidad profesional o mala praxis, llegando a tener muy fuerte valor probatorio y determina las decisiones judiciales."*³

A pesar de que el mal manejo de los expedientes y registros médicos solamente se ha manifestado de forma derivativa (o sea que ha surgido en el transcurso de la investigación de denuncias planteadas por otras razones), es con base en lo anteriormente señalado que la Defensoría mantiene el criterio de que la conservación y protección de los registros médicos es un asunto de vital importancia, ya que dichos documentos se constituyen en información vital (entiéndase con capacidad de constituirse en el objeto que pueda determinar la supervivencia de un ser humano o su muerte) y por ello no sólo deben mantenerse ordenados y completos sino también en un lugar que permita al profesional médico su acceso con eficiencia y rapidez.

Por ello, es importante resaltar el esfuerzo de varios hospitales (Calderón Guardia, San Juan de Dios, Hospital Nacional de Niños y Hospital Psiquiátrico), los cuales se han abocado al fortalecimiento y remodelación de sus archivos, incluso coordinando con la Universidad de Costa Rica y la Dirección General de Archivos Nacionales para mejorar las instalaciones que se posee e incluir los sistemas de registros médicos computadorizados, con el fin de que los historiales médicos sean accesibles desde distintos centros médicos.

4. Otras instituciones.

En el caso de otras instituciones como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Patronato Nacional de la Infancia, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, entre otras, existe conciencia acerca de la importancia de conservar los documentos públicos, por lo que dichas instituciones cuentan con su archivo central en excelentes condiciones y con el personal adecuado para el manejo y conservación de dichos documentos.

¹ Luna Maldonado, Aurelio. *"Problemas Médico Legales del manejo de la Historia Clínica"*, Revista Latinoamericana de Derecho Médico y Medicina Legal, Vol. 5, Fasc. 1, Junio 2000, pp. 40.

² Luna Maldonado, Aurelio. *"Problemas Médico Legales del manejo de la Historia Clínica"*, pp. 39.

³ Luna Maldonado, Aurelio. *"Problemas Médico Legales del manejo de la Historia Clínica"*, pp. 40.

Sin embargo, también existen casos en los que se requirió de asesoría (como en el caso del Museo Nacional, ya que no tenían seguridad en relación con el perfil del profesional en archivística que debían contratar), o la Procuraduría General de la República que con asesoría de la Dirección General de Archivos elaboró un Plan de Gestión en Materia de Archivo que está implementándose, o en los que se estaba presupuestando lo necesario para una ampliación o instalación del archivo (como en los casos del Banco Popular y de Desarrollo Comunal o el Consejo Nacional de Rehabilitación respectivamente).

Si bien es cierto, los avances logrados son importantes, la Defensoría de los Habitantes considera que se requiere continuar brindando atención al tema a efectos de determinar la evolución y fortalecimiento de la materia archivística en el sector público.

H. Derecho a la pensión

El trámite de solicitudes de pensión que se lleva a cabo en la Dirección Nacional de Pensiones es un tema que ha ocupado a la Defensoría de los Habitantes desde el inicio de sus funciones. Esta Institución ha sido vehemente en señalar la negligencia de algunos funcionarios públicos con respecto al trámite de las pensiones

Dentro de la normativa general que se ha revisado en torno al presente caso se puede mencionar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre Igualdad de Trato en Materia de Seguridad Social N° 118 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); así como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Según se constata, a nivel constitucional y en instrumentos internacionales se reconoce el derecho fundamental de todo trabajador a su pensión o jubilación. Esto implica, lógicamente, que las pensiones deben estar debidamente actualizadas. Este derecho no puede condicionarse, limitarse o suprimirse en su efectivo goce en forma arbitraria, y tampoco puede retardarse ni posponerse su reconocimiento pleno y, por ende, su disfrute, cualesquiera sean las circunstancias exigentes de responsabilidad que aleguen los funcionarios, incluyendo las consecuencias económicas que de ello se deriven.

La tardanza en la resolución de las solicitudes de pensión, de revaloración y de ajuste de saldos pendientes de pago, no se justifica desde ningún punto de vista. Si bien es cierto, es posible que se exijan requisitos de fondo o forma para que se reconozca el derecho, una vez que se den los supuestos de hecho previstos, el disfrute del derecho debe ser inmediato. Este derecho, como derecho humano que es, no admite retardo ni posposición alguna y su goce debe ser absoluto.

Cuando se dice que el derecho a la pensión o jubilación no puede ser limitado o suprimido en su goce por la falta de reconocimiento en un plazo razonable y lógico, es porque se entiende que el mismo deja de ser una mera expectativa de derecho y se adquiere desde que el trabajador cumple con los requisitos señalados por el ordenamiento; es un derecho general que nace desde

que el potencial beneficiario se encuentra en las condiciones de hecho previstas en la ley. En consecuencia, el atraso de la Administración en hacerlo efectivo constituye una flagrante violación a un derecho humano fundamental.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el problema trasciende los obstáculos administrativos y legales que en múltiples oportunidades han alegado los encargados de la Dirección Nacional de Pensiones. La situación va más allá de la falta de presupuesto para cumplir con las obligaciones a cargo del Estado. No hay duda que en el problema de las pensiones destacan múltiples variables. Con el transcurso del tiempo la Defensoría de los Habitantes ha advertido a las autoridades competentes, por todos los medios a su alcance, la necesidad de búsqueda de una solución apropiada.

Durante todos estos años, la Defensoría ha dado seguimiento a las múltiples denuncias presentadas y, en atención al deber legal de proteger los derechos e intereses de los habitantes y velar por el buen funcionamiento del sector público, interpeló a las máximas autoridades del Ministerio de Trabajo sobre las acciones inmediatas que se pretendían establecer para la búsqueda de una solución a esta problemática que, de una vez por todas, hiciera valer los derechos de muchos costarricenses que esperan recibir una pensión digna que cubra sus necesidades básicas.

En el marco de las conversaciones sostenidas y del análisis de la situación, se reconoce que durante el período 1998-1999, la Dirección Nacional de Pensiones realizó un enorme esfuerzo para depurar sus bases de datos alrededor de lo que se ha definido como "Proyecto de Depuración Contable", que básicamente consiste en establecer la situación real de cada uno de los pensionados de los diferentes regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, de manera que se pudieran obtener datos confiables sobre el número de pensionados subpagados y sobrepagados.

No obstante, en los últimos años, se ha venido reclamando --con mucha mayor frecuencia-- lo correspondiente a las deudas acumuladas por concepto de cuentas pendientes de ejercicios anteriores que no se pudieron reconocer en los ejercicios presupuestarios vigentes y que, de conformidad con la normativa técnica y jurídica vigente, deben ser resueltas mediante una nueva solicitud por medio de lo que se denomina "Factura de Gobierno".

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

Como es de suponer, en virtud de que cada caso debía ser tramitado individualmente por la administración activa, se ocasionaban serios retrasos en el reconocimiento del derecho. De ahí que en algún momento se optó por un procedimiento más expedito consistente en tramitar esas deudas vía planillas colectivas, de manera que se incluyera ya no individualmente a las personas acreedoras del derecho, sino a un grupo determinado de pensionados que finalmente se beneficiarían de un proceso más ágil y efectivo.

No obstante lo anterior, en determinado momento dicho procedimiento fue suspendido por orden del Ministerio de Hacienda por cuanto, según se indicó, la legislación vigente no permite el pago por esta modalidad y se estima que la promulgación de un decreto que valide el mecanismo vía "planilla", acarrea mayores costos y tiempo que el que implicaría el procedimiento de "Factura de Gobierno".

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministro de Trabajo y Seguridad Social que analizara la posibilidad de reactivar el mecanismo de "planilla colectiva y de esta forma lograr mayor agilidad en los pagos.

El señor Ministro de Trabajo, en atención a la anterior solicitud, mediante oficio N° DMT-192.00 del 22 de febrero del 2000 indicó: *"En atención a solicitud de información sobre el trámite de pago a pensionados denominado "Planilla Colectiva" me permito informarle que este Despacho, dentro de un marco de negociación con los jefes del Ministerio de Hacienda ha convenido con dicha Instancia la reactivación de dicho mecanismo, a partir del próximo mes de marzo. Con dicha disposición se verán beneficiados tanto los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional como aquellos pertenecientes a los regímenes con cargo al Presupuesto Nacional. No omito indicarle que este Ministerio certificará la veracidad de los datos contenidos en la referida planilla, para lo cual se están realizando las actuaciones pertinentes."*

De conformidad con lo indicado por el señor Ministro de Trabajo, esta disposición beneficiará tanto a los pensionados del Régimen del Magisterio Nacional como aquellos con cargo al Presupuesto Nacional. Así las cosas, se considera que el trabajo que quedaría pendiente de realizar se circunscribe a la fiscalización del trámite de "Facturas de Gobierno", a efecto de asegurarse que el proceso será continuo, efectivo y respaldado por las partidas presupuestarias correspondientes.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría se abocará al seguimiento general del procedimiento de "planillas colectivas", principalmente ante las instancias del Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda.

Hostigamiento Sexual

a- Estado de la situación

Desde la vigencia de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, la Defensoría de los Habitantes ha puesto particular atención al seguimiento y control de su aplicación con el fin de que se ajuste a los principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo que le dio origen.

Por definición legal, la potestad disciplinaria es competencia de la Administración y se encuentra sujeta a una serie de principios generales propios del régimen disciplinario; sin embargo, en esta materia, la Ley incorporó una serie de principios específicos que deben prevalecer, los cuales modifican algunos ámbitos de la actividad disciplinaria. En virtud de que se trata de una Ley especial y de vigencia posterior a la de otros instrumentos jurídicos, su aplicación resulta de acatamiento obligatorio.

De tal forma, en todo lo relacionado con la prevención, denuncia, investigación y resolución de los casos de hostigamiento sexual rige, prima facie, la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia y de forma subsidiaria el Código

de Trabajo y las leyes laborales conexas, así como el Código Civil. Evidentemente, para la Administración Pública, supletoriamente se aplica la Ley General de la Administración Pública y demás instrumentos del sistema, tales como el Estatuto al Servicio Civil y su Reglamento.

Producto del seguimiento, control e intervención por parte de la Defensoría en más de trescientos casos por hostigamiento sexual tramitados ante el Sector Público desde la vigencia de la ley se cuenta con una amplia información sobre el trámite que la Administración Pública le ha dado a los casos y la aplicación de los principios específicos de la Ley, en cuyo ámbito se ha evidenciado un alto nivel de incumplimiento a algunos de éstos.

Particular atención merece la forma en que se aplican algunos principios específicos, tales como:

La confidencialidad

Desde la perspectiva de la Defensoría la aplicación de este principio se debe dar en dos niveles: por un lado, en el acceso restringido al expediente, limitándose a las partes y, por otro lado, en la obligatoriedad de quienes participan en el proceso -desde las partes, las personas miembros del órgano investigador y director del Procedimiento, hasta aquellas personas auxiliares o colaboradores que toman o digitan pruebas o que actúan como peritos-, de reservarse para sí y para la discusión en el marco del proceso todas las incidencias y hechos. La protección pretende garantizar el derecho a la intimidad de las personas involucradas y la sobreviviente estigmatización, así como el derecho de inocencia que protege a la persona denunciada.

Del seguimiento brindado, la Defensoría ha visto con satisfacción el respeto y buen uso de la información por parte de las personas que llevan a cabo la investigación y resolución de los casos; sin embargo, no sucede lo mismo para las partes principalmente del denunciado, ya que en varias ocasiones se ha tenido conocimiento de que se hace uso de los elementos del proceso para la estigmatización o la ridiculización de la denunciante, sin que ello tenga ninguna prevención o sanción por parte del órgano director del procedimiento.

Asimismo, preocupa mucho a la Defensoría que el acceso al expediente no se maneje de forma confidencial. Por ejemplo, a un abogado o abogada debidamente identificada, aún sin ser representante de la parte, se le permite el acceso al expediente. De hecho, parece resultar más restringido a las personas denunciadas poder ver su propio expediente, a quienes en muchas instancias no se les considera como parte del proceso, que a un abogado/a particular sin ningún interés legítimo en el asunto.

La Defensoría es del criterio que los expedientes de hostigamiento sexual deben ser claramente identificados y debidamente señalado su carácter confidencial, para poder garantizar esta condición. Particular atención a esta recomendación deben acatar aquellas instancias en las que el circulante de casos y número de usuarios/as es frecuente y elevado, tal como el Tribunal de Servicio Civil, donde según se pudo comprobar, no se cuenta con ninguna identificación especial en el expediente, ni se restringe el acceso, siempre y cuando sea abogado o abogada. La omisión se traduce en el incumplimiento de una garantía específica y necesaria

en este tipo de casos, por lo que esta Defensoría emitirá las recomendaciones correspondientes.

La prohibición de sufrir perjuicio por haber participado en el proceso, ya sea como denunciante o como testigo

El cumplimiento de este principio debe garantizarse durante el proceso y aún concluido éste; sin embargo, esta Defensoría no ha encontrado que la Administración contemple mecanismos que posibiliten el cumplimiento real de la garantía, sobre todo después de que el proceso administrativo ha sido resuelto. Se ha tenido conocimiento de personas denunciadas, en su mayoría mujeres, que deben enfrentarse a una Administración que las estigmatiza como “problemáticas” y las aísla, y a las que se les reubica laboralmente. Asimismo, preocupa el hecho de que cuando se trata de personas con jerarquía que han sido denunciadas, por el amplio margen de poder que poseen, se les facilita manipular el entorno laboral y con ello provocar un perjuicio a las víctimas o testigos en sus derechos laborales.

Deber de la administración pública de comunicar a la Defensoría de los Habitantes sobre las denuncias de hostigamiento sexual que se tramiten ante su institución

Este mecanismo constituye una obligación a satisfacer con el inicio del procedimiento y no con la resolución final. Nótese que la naturaleza de la norma es proporcionar un órgano de control externo, que pueda asesorar y vigilar. La intervención de la Defensoría se ve totalmente limitada y afectada si la comunicación se realiza con el informe final y/o cierre del expediente, lo que ha sido una situación reiterada por parte principalmente del Poder Judicial.

Denunciante como parte en el proceso

Este principio no se encuentra explícito en la ley, sino que se deriva de la interpretación que hace esta Defensoría amparada en la consideración de los derechos subjetivos de las denunciadas de hostigamiento sexual. Desde la perspectiva de la Defensoría, la víctima tiene derecho a interponer la denuncia; exigir a la Administración la investigación y sanción laboral prevista en la ley y, en caso de ser necesario, el derecho a ser restituida en el estado anterior al hostigamiento, así como la aplicación de medidas cautelares. Todas estas prerrogativas la convierten en portadora de derechos subjetivos e intereses legítimos exigibles durante el proceso, lo que técnicamente es el requisito para ser considerado como parte en el proceso administrativo.

Esta interpretación data desde el año de 1996 y fue validada por el Servicio Civil, quien mediante un aval a las recomendaciones de la Defensoría señaló que efectivamente por las condiciones particulares de las personas denunciadas deben considerárseles como parte del proceso. Esta situación se aplica de manera general en casi todas las instancias del Sector Público; no obstante, recientemente esta Defensoría tuvo conocimiento de que el Ministerio de Educación Pública ha modificado la conceptualización de las víctimas como parte, indicando la Directora de Procedimientos Legales de este Ministerio que las víctimas tienen una participación limitada dentro del proceso. De igual forma, en instancias como el Tribunal de Servicio Civil, las personas denunciadas no son consideradas como partes del proceso.

Desde la perspectiva de la Defensoría, esta situación representa un claro retroceso en los avances logrados en la materia que incide en los derechos de las personas y en la actitud de las víctimas para hacer valer sus derechos en los casos de hostigamiento sexual, en tanto se inhiben de presentar las denuncias.

Plazo de tres meses para la investigación y resolución de los casos de hostigamiento

La naturaleza del plazo de los tres meses es ordenatorio, es decir, que el órgano director del procedimiento debe llevar a cabo la investigación en ese término; en caso de superarlo injustificadamente, las personas responsables de la conducción del procedimiento tienen responsabilidad frente al incumplimiento. En este sentido, tanto la Defensoría como la Procuraduría han indicado que la naturaleza del plazo es ordenatorio. Sendas resoluciones tienen como fundamento que cualquier otra calificación de la naturaleza del plazo de marra tendría que consignarse en la ley, en virtud de que tanto la prescripción, como la caducidad, son materia de reserva de ley.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Educación en el Reglamento Interno para prevenir, investigar y sancionar el hostigamiento sexual, consignó en el artículo 33 que los plazos contenidos en el presente reglamento se presumirán, para todo efecto legal, como términos de prescripción, calificando erróneamente el plazo de los tres meses. Por lo expuesto, la Defensoría ha solicitado la derogatoria del artículo mencionado; sin embargo, a la fecha el Ministerio de Educación no ha cumplido la recomendación. Para el respectivo cumplimiento de lo recomendado en el expediente N° 2064-21-97 se dará un tiempo adicional, previo uso de otras competencias de la Defensoría.

b. Eficacia y vigencia de la ley

La búsqueda de la eficacia del instrumento jurídico, como plena garantía para la vigencia de los derechos, constituye un ámbito de trabajo permanente de la Defensoría. Uno de los principales elementos que se manifiesta en contra de la eficacia de la Ley es el tiempo de duración de los procedimientos.

En principio, la disposición legal del artículo 5 de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia ordena la conclusión de los procedimientos en el plazo de tres meses; sin embargo, el período de investigación suele ser mayor que el plazo previsto y, consecuentemente, se posterga aún más la emisión de la resolución inicial, la cual constituye en el marco de la Administración Pública sólo el primer eslabón del sistema.

Toda resolución que sienta responsabilidad personal por el hecho denunciado debe ser susceptible de recurso, lo que se exagera en instancias muy complejas tales como la Caja Costarricense de Seguro Social que posee instancias intermedias, tales como la Junta de Relaciones Laborales Local y la Junta de Relaciones Laborales Nacional que tienen competencia en materia disciplinaria.

Cuando se trata de hechos graves, cuya sanción a aplicar es un despido de un funcionario en propiedad, el asunto disciplinario se convierte en el agotamiento de innumerables instancias, cada una de las cuales le implica a la persona denunciante una nueva participación, con las consecuencias de tener que revivir hechos, por lo demás afectados por el paso de los años.

A pesar de que todas las instancias adscritas al Régimen del Servicio Civil deben atravesar la misma ruta, particular atención merece el Ministerio de Educación Pública en tanto le agrega al procedimiento una instancia más denominada Tribunal de Carrera Docente, adicionándole complejidad al sistema. A lo anterior se suma la circunstancia de que es en el Ministerio de Educación donde más casos por hostigamiento sexual se tramitan.

La ruta crítica de una denuncia interpuesta por hostigamiento sexual ante el Ministerio de Educación Pública constituye un claro ejemplo de las condiciones del sistema. La denuncia constituye el motor generador, la cual se interpone ante la Escuela o centro en que sucede el hecho; ésta se remite a la Dirección Regional, que a su vez debe hacerlo llegar ante la Dirección de Personal, en donde se delega la instrucción del caso a la Dirección de Procedimientos Legales. Una vez concluida la investigación e identificados los hechos y la culpa del denunciado, la Dirección General de Personal le formula al Tribunal de Carrera Docente la solicitud para que autorice al Ministro a gestionar el despido ante el Servicio Civil. Debe aclararse que el Tribunal de Carrera Docente puede volver a llamar a las partes para la ampliación de puntos o evacuación de prueba.

Una vez que el caso llega a la Dirección General del Servicio Civil, éste levanta nuevamente una sumaria instrucción del caso y lo remite al Tribunal del Servicio Civil para que en definitiva resuelva sobre la autorización del despido. Pero ahí no termina la vía, dado que las resoluciones del Tribunal del Servicio Civil son apelables ante el Tribunal Superior de Trabajo, quien constituido en Superior Administrativo, puede conocer en alzada del caso y agotar finalmente la vía administrativa ¿Cuánto tiempo dura este procedimiento y cuáles son las consecuencias para la víctima?

La descripción de las incidencias de un caso particular por hostigamiento sexual que se encuentra ante el Tribunal de Servicio Civil es la mejor forma de reflejar la situación. Se trata de dos alumnas menores de edad de un Liceo de una zona regional del país quienes denunciaron a un profesor que imparte una materia especial por haber sufrido hostigamiento sexual en el año 1998. Con la denuncia el sistema dio inicio:

En abril de 1998 se denuncian los hechos;

En agosto de 1998 concluye la investigación por parte de la Dirección de Procedimientos Legales del Ministerio;

El 20 noviembre de 1998, el Tribunal de Carrera Docente autoriza al Ministro para presentar la gestión de despido contra el profesor;

El 21 de enero de 1999, el Ministro solicita al Tribunal del Servicio Civil la autorización para el despido;

El 7 de abril de 1999 resuelve el Tribunal del Servicio Civil;

En abril de 1999 se interpone recurso contra la resolución;

En abril de 1999 el expediente se eleva ante el Tribunal Superior de Trabajo;

El 27 de agosto de 1999, el Tribunal Superior de Trabajo resuelve anular el fallo por considerar que la prueba fue mal recibida sin la intervención del gestionado; El 20 de octubre de 1999 el Tribunal del Servicio Civil anula el fallo y lo remite al Tribunal de Carrera Docente para que nuevamente vuelva a recibir la prueba; El 11 de noviembre de 1999, el Tribunal de Carrera Docente apela ante el Tribunal Superior de Trabajo; El 10 de marzo de 2000, el Tribunal Superior de Trabajo le indica al Tribunal de Carrera Docente que no tiene legitimación para pedir reconsideración ante él.

Dos años después, el caso se encuentra como al inicio –sólo que con dos años de tiempo en contra- dado que el Tribunal consideró que las pruebas fueron mal recibidas y hay que volverlas a tomar. En el proceso es claro que se han garantizado los derechos de la persona denunciada, quien ha opuesto todos los recursos existentes; sin embargo, los derechos de las víctimas son lo que tendrán que continuar esperando la acción de una justicia, que en este caso, las revictimiza, obligándolas nuevamente a presentar las pruebas de hechos acaecidos dos años antes, que a lo mejor ya no existen, no puedan volverse a recabar o, si se trata de prueba testimonial, se nieguen a volver a comparecer.

El caso tomado como ejemplo está lleno de incidencias que han retardado y complicado aún más el procedimiento; sin embargo, en términos generales, entre un año y medio y dos años oscila el promedio de resolución de casos caracterizados como graves y en los que se requiere la aplicación de la sanción de despido a un funcionario que se encuentra en propiedad en el Régimen del Servicio Civil.

Lo anterior evidentemente pone en jaque la eficacia del sistema y obliga a que, en conjunto, se identifiquen formas que lo enderecen, acción que constituirá una actividad prioritaria de la Defensoría a través de encuentros interinstitucionales, capacitación y, por supuesto, el ejercicio del control de legalidad asignado por ley.

Finalmente, resulta importante evidenciar que otro elemento que contribuye a darle eficacia a la ley es la existencia de reglamentaciones internas en cada centro educativo y de trabajo, cuya obligación se deriva del artículo 5° de la Ley de Rito que obliga al diseño de medidas preventivas y al establecimiento de *“...un procedimiento interno, adecuado y efectivo, para permitir las denuncias de hostigamiento sexual, garantizar la confidencialidad de las denuncias y sancionar a las personas hostigadoras cuando exista causa”*.

Esta obligación debió satisfacerse tres meses después de la vigencia de la Ley, es decir, desde junio de 1995; sin embargo, existen instituciones que aún no cuentan con el Reglamento Interno específico, entre los que cabe citar el Instituto Costarricense de Electricidad y el Instituto Nacional de Aprendizaje. En sendos casos, la Defensoría ha revisado borradores del Reglamento, efectuado recomendaciones, sostenido reuniones con representantes de las instituciones sin obtener ningún resultado positivo al prevalecer la burocratización en la toma de decisiones y la ausencia de voluntad, tanto política como técnica.

c. Proyecto de Reforma a la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia

En informes anteriores, la Defensoría ha puesto en evidencia que a pesar de las bondades de la Ley existen una serie de vacíos, los cuales son necesarios de superar mediante reformas legislativas. Desde esta perspectiva se participó en la formulación de un proyecto de ley que modifica e incorpora disposiciones, y que amplía la cobertura del instrumento jurídico.

Con la convocatoria del proyecto en el período de sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa, la Defensoría en conjunto con el INAMU, volvió a estudiarlo y surgieron nuevas observaciones, modificaciones y ampliaciones que se le hicieron llegar a la Comisión Permanente Especial de la Mujer, las cuales sin duda alguna contribuyen a un mayor enriquecimiento del instrumento jurídico.

Asimismo se ha participado en el proceso de información, explicación y apoyo a las reformas sugeridas ante la Comisión Legislativa que lo estudió.

Recientemente, el proyecto de 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, tramitado bajo el expediente N° 13.094, fue dictaminado por la Comisión Permanente Especial de la Mujer de forma afirmativa unánime, cuyo preámbulo del dictamen señala “ *...el proyecto de ley subsana deficiencias detectadas con la aplicación de la ley, asimismo, le da a las instituciones encargadas en la prevención e investigación de las denuncias de hostigamiento sexual, elementos que las hacen más eficientes en la búsqueda de soluciones para sancionar y erradicar esta práctica social*”.

Del contenido del proyecto de ley dictaminado, particular atención merece la sustitución del concepto de relaciones laborales por ámbitos laborales, lo que permite incluir como sujetos de esta ley a toda persona que ejerce una labor pública, aún cuando no mantenga una labor contractual de trabajo directamente con el Estado, tal como las y los funcionarios públicos por elección popular; el señalamiento de mayores competencias a la Dirección de Inspección del Ministerio de Trabajo, sobre todo cuando se trata de empresas o empleos en los que sea imposible realizar un procedimiento de investigación del hecho (el caso de las trabajadoras domésticas); la inclusión expresa de las medidas cautelares; el uso de las pruebas indiciarias y la consideración de la persona denunciante como parte activa del proceso.

Esta Defensoría se encuentra a la espera de que el proyecto sea conocido en una Comisión Legislativa Plena y se convierta en Ley de la República, para que de esta forma se amplíen los derechos a amplios sectores de la población que se han visto excluidos o poco beneficiados con la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

CAPITULO III

INFORMES DE LABORES AREAS DE DEFENSA

A. DIRECCION DE LA DEFENSORÍA DE LA MUJER

Las mujeres en nuestro país continúan enfrentando cotidianamente diversas situaciones de discriminación, violencia, subordinación y tratos degradantes como consecuencia de las concepciones androcéntricas y patriarcales que predominan en los diferentes ámbitos de la vida socioeconómica, política y cultural. Dichas concepciones orientan, asimismo, la definición y ejecución de las políticas públicas en general, así como la estructura y funcionamiento de las instituciones del Sector Público. Las manifestaciones discriminatorias y violatorias de los derechos humanos de las mujeres, independientemente de su condición étnica, étnica, económica, social y ocupacional, evidencian la necesidad de abordar la especificidad de sus condiciones de vida de forma especializada, profesional, y desde una perspectiva que garantice entender las desigualdades existentes y, con base en ello, contribuir a erradicar lo que se ha conceptualizado como la violencia de género.

La Defensoría de la Mujer es el Área especializada de la Defensoría de los Habitantes para atender las demandas de las mujeres que expresan de modos diversos que, por su condición de género, se ven sometidas a acciones u omisiones por parte de las instituciones públicas que restringen, amenazan y violentan sus derechos e intereses. La existencia de esta Área es un imperativo institucional y nacional, en tanto continúan produciéndose y reproduciéndose estas formas de expresión patriarcal por parte del Sector Público, por lo que se hace necesario desarrollar acciones de defensa, protección, ampliación y difusión de los derechos de las mujeres.

La lucha por la igualdad y la equidad entre mujeres y hombres sigue siendo un reto de primer orden para nuestra Institución y luchamos, asimismo, para que lo sea en todas las instituciones responsables de lograr una mejor calidad de vida de las personas que habitan nuestro país.

Las formas de violación de los derechos de las mujeres que con mayor frecuencia se atendieron en la Defensoría se relacionan con el tema de las pensiones alimentarias, el hostigamiento sexual y la violencia doméstica. Las pensiones alimentarias, tema que se enmarca dentro del concepto general de Violencia Patrimonial, representó el 43.4% (58 casos) del total de denuncias formalmente atendidas, incrementándose en este período en un 50% el total de mujeres que tuvieron algún problema institucional para tener acceso a bienes económicos fundamentales para su subsistencia y la de sus familias. Las denuncias por hostigamiento sexual representan el 32.4% de las quejas (44 casos), siendo más de la mitad de éstas presentadas por personas menores de edad, que fueron presuntamente agredidas por funcionarios públicos. Las mujeres víctimas de violencia doméstica continúan solicitando el apoyo y la orientación por parte de la Defensoría (aproximadamente 40 mujeres mensualmente), a pesar de que sus denuncias son materia propia de la Delegación de la Mujer del INAMU. Sin embargo, aun cuando no se da la apertura de un expediente ni se efectúa un seguimiento formal a sus denuncias, la Institución siempre ha considerado como una exigencia moral y de apego a los principios de derechos humanos darles la atención necesaria.

En el apartado que se presenta seguidamente se exponen temas de denuncia que se atendieron durante este período; las condiciones de vida predominantes de algunos sectores de la población femenina; así como diferentes acciones realizadas por el Área en procura de lograr avances en el respeto y cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.

1. Pensiones Alimentarias

Más de cien quejas y consultas en el período del presente Informe, relacionadas con el tema de pensiones alimentarias, y cuarenta y cinco mil expedientes tramitados en el Poder Judicial por demandas en este tema esconden el rostro de mujeres, adolescentes, niños y niñas que buscan respuesta y reparación ante la falta de cumplimiento voluntario de las obligaciones derivadas de la paternidad, que les permita satisfacer los derechos y necesidades de alimentación, vivienda, educación, salud, cultura y recreación.

El tema de las pensiones alimentarias no es posible sustraerlo del marco general de las responsabilidades en el ámbito de la familia y del derecho de las personas a disponer de recursos económicos para continuar su vida día a día. Sin embargo, al analizar la situación de nuestro país, el tema evidencia la desigualdad que impera en la distribución de las responsabilidades, obligaciones y derechos entre los hombres y las mujeres. Estas desigualdades se convierten en hechos generadores de pensiones alimentarias, que se producen como resultado de los procesos de separación o de disolución del vínculo, mediante el cual se le asigna a uno sólo de los progenitores la guarda, crianza y custodia de los menores, y donde el otro debe dar su aporte mediante una cuota alimentaria; o en el ámbito de hogares constituidos por ambos progenitores, pero en el cual uno de ellos no quiere coadyuvar en el mantenimiento de los hijos e hijas. Asimismo se da fuera del marco del matrimonio legalmente constituido y es el caso de los hijos/as extramatrimoniales, los cuales primero deben lograr el reconocimiento de la paternidad para luego poder individualizar la obligación alimentaria.

Es indudable que estas condiciones socio jurídicas de separación o divorcios y el nacimiento de hijos de madres solteras, van en aumento; prueba de ello, lo constituyen los últimos datos sobre población del Instituto Nacional de Estadística y Censos, mediante el cual se reporta que en 1999 nacieron 78,526 costarricenses, de los cuales 40,449 nacieron fuera de un matrimonio debidamente inscrito²⁴⁶.

La cantidad de hijas e hijos habidos fuera de matrimonio representa un 51.1% del total de la población que nació el año pasado, es decir, más de la mitad de las personas que nacieron fueron de madres en unión de hecho o sin un compañero estable. En relación con la situación de 1998 se puede observar un aumento de nacimientos fuera de los vínculos matrimoniales, ya que en ese año el porcentaje fue de un 45%, o sea, aumentó en más de un 6% en el lapso de un año. Otro dato que llama a reflexión, por las repercusiones que conlleva, es que del total de bebés nacidos un 30% no fue reconocido por su padre biológico, lo que producirá en la mayoría de los casos un incumplimiento de las responsabilidades económicas que todo padre tiene con los hijos/as que contribuyó a traer al mundo. Este hecho obligará a las madres a hacer uso de los mecanismos legales propios de la materia de pensiones alimentarias, con el fin de buscar mayor equidad en la distribución de al menos una de las obligaciones que se contraen como padres y madres, como lo es la responsabilidad económica para con los hijos e hijas.

Esta situación, aunada a las otras circunstancias en las que se hace necesario la existencia del mecanismo de coercitividad para el pago de las pensiones alimentarias, irá indefectiblemente en aumento si no se conciben y ejecutan acciones diversas que cambien la realidad actual

Indudablemente el ejercicio de la paternidad constituye un tema de equidad de género que debe enfrentarse a nivel del conjunto de la sociedad y, en forma especial, por parte de las instituciones relacionadas con los derechos de las mujeres, de la niñez y de la adolescencia. Actualmente se ha organizado una Comisión de Paternidad Sensible y Responsable, convocada por el INAMU y en la cual participa la Defensoría, con el propósito de analizar los mecanismos legales existentes para la investigación de paternidad, así como para diseñar una campaña sobre el tema de la responsabilidad y el significado de ésta.

El incumplimiento de las responsabilidades económicas, o del pago de la pensión alimentaria, ha sido conceptualizado como una forma de violencia que se perpetra principalmente en contra de las mujeres, ya sea como beneficiarias directas o como representantes de las

²⁴⁶ Los datos que se mencionan del INEC fueron tomados del periódico La Nación, jueves 11 de mayo del 2000, pág.4 A.

personas beneficiarias. Concretamente constituye un acto de *Violencia Patrimonial*, de conformidad con la Ley contra la Violencia Doméstica, en tanto se traducen en una omisión de derechos, bienes o recursos económicos destinados a satisfacer las necesidades de las personas beneficiarias.

Las pensiones alimentarias han ocupado un lugar prioritario en el trabajo realizado por parte de la Defensoría de la Mujer, cuyo abordaje se realiza desde diversas dimensiones. Una de ellas es la atención a los casos concretos en los que se denuncian principalmente aspectos relacionadas con la lentitud y poca celeridad de los procedimientos; dificultades de notificar a la parte demandada; falta de información respecto de la situación de sus pensiones alimentarias; reducida cantidad de Despachos Judiciales incorporados al Convenio con el Banco de Costa Rica; retrasos en la emisión de sus cheques y problemas de coordinación con el banco emisor; falta de controles que eviten la evasión del reporte salarial o el subreporte del salario en el marco de la empresa privada; burocratización de los procesos de embargo y retención de la pensión alimentaria y limitados e inadecuados recursos del Ministerio de Seguridad Pública que faciliten el cumplimiento de sus competencias.

Estos elementos ponen en evidencia un problema de carácter estructural que impide responder a las necesidades de miles de personas, mayoritariamente mujeres, adolescentes, niños y niñas. Desde la perspectiva de la Defensoría, la naturaleza de los derechos tutelados y las necesidades que se atienden en la materia debería perfilarse un carácter prioritario en cada uno de los eslabones del proceso que recorren las pensiones; sin embargo, la actitud administrativa –salvo contadas excepciones- las relega, mediante interpretaciones restrictivas y actitudes displicentes. Lo anterior, contribuye a producir y reproducir un tratamiento discriminatorio por parte del sistema que atiende las pensiones alimenticias hacia la población principalmente afectada que, evidentemente, está constituida por las poblaciones socialmente más discriminadas (mujeres, niñas y niños).

Es importante evidenciar que la casuística en esta materia no sólo constituye el tema que con mayor frecuencia se conoce en el Área de la Defensoría de la Mujer sino que, además, ha tenido un aumento sostenido año con año, al punto que en este período el aumento representó un 50%.

a. Creación de la Comisión Interinstitucional sobre pensiones alimentarias

El conocimiento de la casuística, la investigación y estudio de las situaciones presentadas han proporcionado el insumo para un diagnóstico inicial sobre la ruta crítica de las pensiones alimentarias. Con fundamento en este diagnóstico se convocó a las instituciones vinculadas con el conocimiento de la materia, para que en el marco de una Comisión Interinstitucional se trabajara conjuntamente en la formulación de propuestas concretas que lleven a superar los obstáculos identificados. Dicha Comisión se instaló formalmente el día 6 de octubre de 1999 y desde entonces se reúne periódicamente.

La Comisión se encuentra constituida por miembros de alto nivel de las siguientes instancias: Consejo Superior, Defensa Pública, Jueces y Juezas del Poder Judicial; Centro de Atención de Apremiados Corporales y del Nivel de Atención Institucional del Ministerio de Justicia; Dirección de la Fuerza Pública, Planes y Operaciones, Contraloría de Servicios y Departamento Legal del Ministerio de Seguridad Pública; Dirección de Cuenta Individual, de Inspección, Administración Salarial y Recursos Humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social; Dirección General de Migración y Extranjería; Instituto Nacional de las Mujeres; Dirección de Protección Especial y Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, quien coordina el trabajo de la Comisión.

Desde su constitución, las instituciones participantes han coincidido con los puntos esbozados por la Defensoría en el diagnóstico inicial, así como sobre la interdependencia que existe entre las distintas instancias que participan en la ruta crítica de las pensiones alimentarias, aspectos que constituyeron el punto de partida de la Comisión.

Como parte del trabajo se convocó a un Taller para el análisis de las competencias de las instituciones responsables en materia de Pensiones Alimentarias y las propuestas para su mejoramiento. Los resultados de este encuentro, en conjunto con las discusiones de cada sesión

de trabajo de la Comisión, han ampliado el diagnóstico inicial e identificado una serie de recomendaciones a seguir.

Entre los aspectos que amplían el diagnóstico se pueden mencionar:

- Diversidad de criterios en la interpretación y aplicación de las normas de la Ley por parte del Poder Judicial
- Necesidad de una mayor diligencia en la aplicación y trámite de la ley
- Órdenes de apremio mal confeccionadas, lo que provoca que las personas no puedan quedar detenidas
- Escasa visita de las/os defensores públicos a las personas privadas de libertad por orden de apremio
- Falta de recursos en el Ministerio de Seguridad Pública y en la Defensa Pública
- Existencia de un único Centro de Recepción de Apremiados, ubicado en San Ramón de Alajuela
- Problemas de Coordinación Interinstitucional
- Asimismo, entre las recomendaciones se pueden citar:
- Coordinación permanente interinstitucional
- Necesidad de una circular que recuerde los criterios en relación con los temas de asuetos y roles de disponibilidad, tramitación, retiro de la orden de apremio por parte de la actora, requisitos en la confección de las órdenes de apremio, uso de fax
- Habilitación de espacios, al menos de tránsito, en las cárceles del sistema penitenciario para los apremiados corporales
- Mayor asignación de recursos al Ministerio de Seguridad Pública y a la Defensa Pública
- Mecanismos para solucionar la mora judicial
- Reforma legal para que la defensa sea exclusivamente para la actora
- Mejorar los mecanismos de transferencia de datos interinstitucionales
- Creación del Padrón Fotográfico
- Campaña de divulgación e información de derechos
- Reformas legales sobre la obligatoriedad de la Defensa de contar con un documento que lo acredite como apoderada de su representado
- Delimitación de la participación del Ministerio de Hacienda y del Poder Judicial en el ámbito de la retención de las pensiones alimentarias
- Uso de Cárceles y Citaciones para el traslado de apremiados corporales
- Hacer valer la disposición de que las personas que cuentan con recursos propios no usen el servicio de la Defensa Pública.
- Capacitación al personal de las diversas instancias del Poder Judicial, del Ministerio de Seguridad Pública y del Ministerio de Justicia en materia de pensiones alimentarias
- Realizar un documento sobre la Ley y los mecanismos disponibles para las usuarias

Asimismo, durante el período que ha trabajado la Comisión se pueden identificar logros concretos alcanzados, sobre todo en materia de coordinación interinstitucional, que tienden a superar obstáculos, mejorar mecanismos y periodos de duración de la comunicación, tales como: la inclusión del Centro de San Ramón de atención a apremiados corporales en el recorrido semanal del correo interno del Poder Judicial, lo que agiliza mucho los trámites de las personas detenidas por apremio corporal; sistematización de todas las circulares del Consejo Superior del Poder Judicial con el objetivo de compilarlas en un sólo instrumento para ayuda y uso de todas las instancias interesadas, sobre todo para la homogeneización de algunos puntos por parte de los aplicadores de la Ley de Rito; inicio de una capacitación sobre la materia para la Defensa Pública. Además, se incidió en el Poder Judicial para que la materia de Pensiones Alimentarias fuera considerada de atención especial en los períodos de vacaciones y feriados, mediante un sistema de continuación del servicio a través de turnos y disponibilidades; se colaboró en la elaboración de una Directriz del Consejo de Gobierno en materia de retenciones salariales y se ha logrado una coordinación interinstitucional entre el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social para el intercambio de información mediante transferencia electrónica. Asimismo, desde la perspectiva de la Defensoría, la constitución de un espacio de comunicación interinstitucional posibilita una relación más personalizada y la consolidación de vínculos formales e informales que coadyuvan a la superación de obstáculos.

En relación con la directriz gubernamental citada debe destacarse que constituye un esfuerzo por poner en práctica las normas previstas en la Ley de Pensiones Alimentarias en los artículos 25, 28, 62 y 64, que se refieren a la obligación del patrono de deducir de la fuente regular de ingresos del deudor alimentario, la obligación alimentaria. Asimismo, y como hecho novedoso, se incluye de una vez la orden de deducción de la actualización automática, el reajuste del monto según los aumentos salariales decretados por el Estado, el aguinaldo y el salario escolar, con el objetivo de que una vez deducidos los montos puedan ser remitidos a la cuenta corriente o de ahorros de la persona beneficiaria.

En este sentido se introduce la obligatoriedad de que los aumentos por el costo de la vida decretados por el Estado sea deducido automáticamente, lo que es conteste con la resolución jurisdiccional que indicó que no debía mediar acuerdo judicial para cada aumento de ley en las pensiones alimentarias, dado que con la primera notificación se satisface este requisito.

b. El sistema y la limitación de recursos para la atención de las pensiones alimentarias.

El tema de la asignación de recursos para la atención de la materia de pensiones alimentarias constituye un área que debe atenderse con prontitud, dadas las enormes limitaciones existentes, lo que se traduce en un obstáculo importante necesario de destacar.

La cantidad de casos que se tramitan en el Poder Judicial ha ido en constante aumento; una de las razones que explican esta situación es por la naturaleza de mutabilidad de la materia (cambios en el monto, en el acceso al derecho por edad y estado civil), por lo que los expedientes permanecen activos durante mucho tiempo, mediante nuevas solicitudes, incidentes, modificaciones, por lo que es difícil cerrarlos de forma definitiva. A esta dinámica debe adicionársele los nuevos ingresos de casos. El volumen nacional de casos que ingresaron en 1998, por ejemplo, ascendió a los 15,383, que representan más de 1,051 asuntos en relación con el año anterior, lo que permite suponer una tendencia sostenida de aumento de casos para los años venideros.

El total de sentencias dictadas por el Poder Judicial, tanto en juicios como en incidentes, es de 12,777 de los cuales 7.605 provienen de juicios y 5,172 de incidentes²⁴⁷. Estas cifras en relación con la cantidad de casos tramitados refleja, desde la perspectiva de la Defensoría, una importante cantidad de expedientes sin ningún tipo de resolución, ya sea porque se encuentran temporalmente

²⁴⁷ Estos datos corresponden al informe de junio de 1999 del Departamento de Planificación, Sección de Estadística, Poder Judicial.

inactivos o porque la capacidad resolutoria de los despachos judiciales no crece al mismo ritmo que las demandas de las personas usuarias, aspecto que por lo demás ha sido una queja frecuente de jueces y juezas de la materia, al indicar el alto circulante de casos en sus Despachos.

De igual forma, la Jefatura de la Defensa Pública del Poder Judicial indica que, de conformidad con un estudio que realizó Planificación, se necesitan 900 defensoras/es públicos para atender, como es debido, a la actora y al actor, siendo lo recomendable que cada defensor/a sólo tenga asignados 100 asuntos de pensiones; sin embargo, cada funcionario/a lleva entre 250 y 300 causas, lo que evidencia un exceso imposible de manejar adecuadamente.

Se señalan casos como el del defensor de Pérez Zeledón que tiene asignados 601 causas de pensiones alimentarias, el de Guápiles 559, el de Alajuela 456, el de Heredia 648, como ejemplos de la saturación de los servicios, lo que indudablemente contribuye a la disminución en la calidad de atención personal y técnica que se le puede brindar al asunto.

En el mismo sentido, el personal de la fuerza policial del Ministerio de Seguridad ha participado en 176,300 casos de gestiones realizadas para el Poder Judicial, desde enero de 1999 a julio del mismo año. En el tema de Pensiones Alimentarias, específicamente, se tramitaron 17,437 casos, con la limitación de que los efectivos diarios que tienen es de aproximadamente 1,500, destinados a todas las labores propias de la función pública policial.

Asimismo se señala, por parte de la Dirección de la Fuerza Pública, las enormes limitaciones que poseen en materia de transporte de detenidos, no sólo porque tienen que llevarlos al único centro de recepción del Sistema Penitenciario que se encuentra ubicado en San Ramón, sino porque existen delegaciones que ni siquiera cuentan con transporte, o sólo cuentan con un vehículo. Por ejemplo, en Puerto Viejo se realizan 500 citaciones con un sólo vehículo y se realizan 500 citaciones mensuales al Poder Judicial.

Los datos señalados que emanan de las mismas instancias deben llamar la atención sobre las políticas en la asignación de recursos y la importancia que la materia de pensiones alimentarias tiene asignada en cada institución.

Esta situación indudablemente deteriora los servicios y conduce a un aumento de quejas por la violación a derechos, situación a la que también ha coadyuvado la instauración de la Comisión y la difusión del tratamiento del tema en medios de comunicación, que ha repercutido en el aumento de las denuncias, en tanto se brinda mayor información y se le ofrecen instrumentos a las usuarias para la identificación de los propios problemas y los mecanismos de defensa de sus derechos.

c. La ruta crítica del depósito por concepto de pensión alimentaria.

Institucionalmente se ha fijado como meta prioritaria el estudio de la ruta que el dinero, por concepto de pensiones alimentarias, tiene en el sistema; desde que es depositado y/o retenido, hasta que ingresa efectivamente al patrimonio de las personas beneficiarias, el cual a la fecha dilata hasta dos meses.

Esta dilación indudablemente violenta los derechos de las personas acreedoras alimentarias, cuya responsabilidad es imputable a la administración y no al deudor alimentario.

En relación con este subtema, la Defensoría ha identificado los siguientes aspectos de importancia que se hace necesario investigar y profundizar: la dilación por parte del correo interno del Banco de Costa Rica para llevar las boletas en las que constan los depósitos y con base en las cuales las autoridades jurisdiccionales giran los montos correspondientes; falta de comunicación entre el Banco y los distintos despachos jurisdiccionales, que le posibiliten a los Despachos el conocimiento del ingreso de los recursos, así como la falta de conocimiento de las usuarias de la existencia de intereses del dinero que permanece por largos períodos sin su entrega efectiva.

La ampliación y profundización del tema será una actividad prioritaria institucional que contribuirá a la defensa de los derechos alimentarios.

2. **Ámbito de salud**

La satisfacción del derecho a la salud de las mujeres conlleva necesariamente la aceptación de que las políticas públicas, los programas y las acciones que se orientan hacia ese fin deben partir de sus condiciones de vida predominantes. Si bien existen medidas generales en el ámbito de la salud que afectan tanto a hombres como a mujeres es importante reconocer que la existencia de condiciones particulares, tanto biológicas como psico-sociales a las que se enfrenta la población femenina y la masculina en la sociedad costarricense, inciden de manera desigual en su estado de bienestar físico, sexual, mental y social. Es decir, en lo que se ha considerado la salud integral de una persona.

El predominio de una concepción androcéntrica en la formulación y ejecución de las políticas públicas de salud ha traído serias consecuencias en la salud de las mujeres, en tanto persisten concepciones y, en consecuencia, acciones que les ha limitado el derecho a tomar decisiones que afectan su salud (por ejemplo en el ámbito reproductivo y sexual), así como el tener que someterse a situaciones degradantes cuando tienen que permanecer en pasillos de los hospitales porque los salones de maternidad se encuentran abarrotados. Los dos temas que se abordarán en este apartado ejemplifican claramente situaciones restrictivas al derecho a la salud de las mujeres: por un lado, las condiciones a las que se ven sometidas antes del parto y después de éste mientras se mantienen en el área de maternidad, ya que no se les brinda la atención adecuada por problemas de infraestructura los que se manifiestan principalmente en niveles de hacinamiento que pueden resultar peligrosos para ellas y sus bebés, así como problemas de equipamiento para detectar problemas ginecológicos y, por el otro, continúan presentándose limitaciones a su derecho de decidir por la esterilización.

a. Infraestructura y Equipamiento en los servicios de Ginecología y Obstetricia

La maternidad ha sido considerada por la sociedad como la forma de realización humana más importante para las mujeres. Prácticamente, la razón de ser y de existir de las mujeres es poder traer al mundo a nuevas personas, llegar a ser mamás biológicas no importa cómo y en qué condiciones. Desde pequeñas, las mujeres son socializadas para ir aprendiendo esta razón de ser, así como las funciones socialmente establecidas que las llevarán a convertirse en una mamá responsable de la crianza, del cuidado y de la transmisión de los fundamentos básicos educativos, éticos, espirituales, etc. de las niñas y niños. No ocurre lo mismo con la paternidad; de hecho, a los hombres no se les inculca la importancia de ser papás, siempre habrán otras múltiples razones por qué preocuparse y dedicarse.

De hecho, existen diversas formas de rechazo y estigmatización contra aquellas mujeres que, por decisión, problemas físicos, emocionales o de otra naturaleza, no han querido o podido llegar a ser madres biológicas. La presión social por cumplir el mandato de la maternidad es fuerte y permanente. Sin embargo, la respuesta de la sociedad ante la realización de la maternidad no es congruente con el discurso. Con frecuencia se atienden casos y consultas acerca de cuáles son las leyes que protegen a las mujeres embarazadas, por cuanto son objeto de discriminación en el empleo, de despidos porque no les conviene monetariamente a los patronos, de la imposibilidad de conseguir algún tipo de trabajo remunerado mientras están embarazadas; asimismo, no existen suficientes programas que les ayuden a atender y a cuidar a sus hijos/as durante el día, especialmente para aquellas mujeres que deben salir de sus casas a trabajar y/o estudiar.

En este contexto se enmarca la posición de la Defensoría ante las degradantes condiciones en que, en muchos casos, deben permanecer las mujeres que van a enfrentarse a un parto y las horas posteriores a éste. Si la maternidad se promueve en nuestra sociedad por las razones expuestas, y se es consecuente con la importante función social de la procreación y con lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su

artículo 25.2 que establece que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales, el sistema público de salud debe garantizar las mejores condiciones de internamiento y de atención a las mujeres y a sus bebés. Sin embargo, esto no es lo que sucede en algunos hospitales del país.

La Defensoría conoció durante este período varias denuncias con relación a las deficiencias en la infraestructura y equipamiento de las Áreas de Ginecología y Obstetricia del Hospital México, así como los graves problemas que ello provoca principalmente en las mujeres. Por esta razón, en diversas ocasiones se han realizado inspecciones para la verificación de los hechos denunciados y para conocer, in situ, si se han ido subsanando los problemas identificados.

Concretamente, las denuncias (expedientes N° 5543-21-98 y N° 09175-21-00) hacen referencia a los problemas que se presentan para atender la gran cantidad de mujeres que ingresan diariamente al Hospital México y que se derivan de la falta de instalaciones adecuadas y de suficiente personal. El espacio que se destina para su internamiento es sumamente restringido, lo que lleva a ubicar a una gran cantidad de pacientes en los pasillos, lo que impide cualquier tipo de privacidad y estar sometidas al ruido permanente de estos lugares, al encendido de la luz todo el día, a ser observadas por cualquier persona que pasa a su lado, así como a estar expuestas a contraer enfermedades o contagios. Además, se ha tenido que aumentar el número de camas en los salones, lo que produce gran hacinamiento. Por otra parte, hace falta personal médico especializado en emergencias, en sala de partos, en consulta externa y para las guardias médicas. Con respecto al equipamiento, el ultrasonido se encuentra en malas condiciones y está obsoleto, y falta un ultrasonido folicular de alta complejidad lo que imposibilita dar seguimiento a casos de infertilidad.

La Defensoría se ha dirigido a diferentes instancias del Hospital México y de la Caja Costarricense de Seguro Social para encontrar respuestas a la cantidad de problemas existentes en los servicios de Ginecología y Obstetricia y que afectan directamente a las mujeres usuarias de dichos servicios, así como a las personas recién nacidas; sin embargo, las respuestas han sido las mismas. Entre éstas se pueden señalar: a) políticas restrictivas de naturaleza económica determinadas por la Caja Costarricense de Seguro Social; b) ausencia de niveles de apoyo adecuado para los hospitales regionales, lo que los obliga a remitir a las pacientes a hospitales como el México; c) aumento creciente de las demandas del servicio de Maternidad; d) creciente deuda del Estado por no pago como patrono; e) falta de capacidad de cobro a morosos. Es importante resaltar que ya desde 1998, en respuesta a una solicitud de informe de la Defensoría, el entonces Jefe del Departamento de Gineco- Obstetricia del Hospital México remitió un oficio en el que se expresaba el hecho de que la Caja Costarricense de Seguro Social sí contaba con recursos económicos que podrían ir solventando estos problemas.

Es importante señalar que en noviembre de 1999 se realizaron los actos protocolarios de inicio de obras de construcción de la nueva Planta Física del Servicio de Neonatología. Esta construcción vendría a resolver dos problemas fundamentalmente: por un lado, las condiciones de hacinamiento en que se encuentran las personas recién nacidas, especialmente las que necesitan de cuidados especiales y que están en incubadoras, y que además dificulta a las madres poder darles la atención requerida y, por otro, el colocar a muchas mujeres en los pasillos antes y después de dar nacimiento a su bebé, dado el recargo en los salones. Sin embargo, por trámites burocráticos, dicha construcción se ha aplazado casi siete meses, lo que se ve agravado en estos momentos por el hecho de que la constructora a la que se le había adjudicado la licitación renunció a ella dada la dilación administrativa para iniciar la obra.

Por razones que también responden a trámites burocráticos no se ha podido adquirir el ultrasonido folicular de alta complejidad, necesario para aquellas mujeres que sufren problemas de fertilidad, ya que se encuentra pendiente el trámite para que la Contraloría General de la República autorice realizar la compra directa.

Para la Defensoría no es justificable ni comprensible que, por las razones mencionadas, se lesione de forma evidente y reprochable los derechos humanos fundamentales de las mujeres y de los bebés que se atienden en Obstetricia y Neonatología de este Hospital. Es conveniente que las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social y la Dirección Médica del Hospital México

tomen las decisiones pertinentes lo más pronto posible y así poder resolver las denuncias expuestas.

b. La salud y los derechos reproductivos y sexuales

Partiendo de la concepción de los derechos reproductivos y de la salud reproductiva que han sido expuestos en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo, y de los derechos sexuales y la salud sexual como se han definido en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer que tuvo lugar en Beijing, el conocimiento, ejercicio, respeto y disfrute de estos derechos le ha sido permanentemente obstaculizado a las mujeres. Los compromisos asumidos por parte de nuestro país en ambos eventos internacionales, al suscribir en su totalidad los documentos mencionados, no se han visto adecuadamente satisfechos, a pesar de que ya han transcurrido varios años desde su realización.

En el campo de la salud reproductiva, uno de los temas que ha generado mayor demanda de intervención por parte de la Defensoría ha sido el de las esterilizaciones. Tal como se consignó en el Informe Anual del período anterior, la Institución recomendó al Ministerio de Salud la elaboración de un instrumento jurídico que sustituyera el Reglamento de Esterilización vigente hasta ese momento. La Defensoría de los Habitantes elaboró un documento sobre La esterilización y los Derechos Humanos en el que se planteó la necesidad de reconocer la voluntad de la persona mayor de edad a escoger el método de control de su fertilidad, el respeto al derecho del consentimiento informado y el derecho de contar con instancias como las Consejerías en salud sexual y reproductiva que den información clara y amplia al respecto, el cual sirvió como base para la elaboración conjunta con el Ministerio, la Caja Costarricense de Seguro Social y la Agenda Política de Mujeres de una propuesta para atender las necesidades en esta materia. El 9 de junio de 1999 se publicó en La Gaceta el Decreto Ejecutivo N°27913-S, en el que se definen las responsabilidades y funciones gubernamentales, la participación de instancias gremiales, las organizaciones de mujeres no gubernamentales, así como el apoyo técnico de instancias como la Defensoría, en relación con los temas mencionados. Con la publicación del Decreto citado se derogó el Reglamento de Esterilización.

Un aspecto necesario de resaltar sobre este Decreto es el hecho de que la prioridad en las acciones de las instituciones públicas se centra en la definición y puesta en marcha de programas dirigidos a la atención, educación, capacitación, promoción y difusión de los derechos reproductivos y sexuales. El mecanismo principal utilizado para el cumplimiento de este mandato es la creación de Consejerías en todos los niveles de atención de las instituciones públicas y privadas que brinden servicios en salud reproductiva y sexual. La Defensoría ha contribuido en dar a conocer los alcances del Decreto, enfatizando el derecho que tiene la población de contar con información amplia y precisa que la oriente en sus decisiones.

Con base en del Decreto Ejecutivo se constituyó una Comisión Interinstitucional sobre Salud y Derechos Reproductivos y Sexuales conformada por representantes de diferentes instituciones gubernamentales, así como de colegios profesionales y de la sociedad civil. La Defensoría de los Habitantes ha sido invitada a participar para brindar asesoría técnica. La labor fundamental de la Comisión ha sido la de identificar aspectos necesarios para la formulación de una política y un plan nacional en salud sexual y reproductiva, así como apoyar el trabajo que realiza la Sección Salud de la Mujer del Departamento de Medicina Preventiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, que ha tenido la función de definir los lineamientos técnicos para la Consejería, así como la de crear instrumentos para la capacitación del personal responsable de dichas Consejerías.

A pesar de la claridad del contenido del Decreto y su carácter vinculante, consignado expresamente por la Procuraduría General de la República, la Defensoría recibió siete denuncias formales por parte de mujeres, así como varias consultas telefónicas, sobre la oposición de algunos de los principales hospitales (especialmente por parte del Hospital México) de cumplir con lo establecido en el Decreto, específicamente en lo referente a las intervenciones quirúrgicas o esterilizaciones. Asimismo, algunas inquietudes del Colegio de Médicos y Cirujanos sobre los alcances legales del Decreto han contribuido para que algunos profesionales manifiesten su negativa de esterilizar a pesar del consentimiento informado y del derecho que le asiste a las

solicitantes. La Defensoría ha dado atención y seguimiento a cada uno de los casos y denuncias recibidas, lo que ha contribuido a que en los últimos meses se hayan dejado de presentar quejas formales al respecto.

La necesidad de dar seguimiento a los acuerdos de El Cairo, especialmente en lo referente a salud y derechos reproductivos, así como a la igualdad y equidad entre mujeres y hombres llevó a la constitución y funcionamiento de una Mesa Tripartita, con representantes del Poder Ejecutivo y Legislativo, la Defensoría, la Sociedad Civil, Agencias del Sistema de Naciones Unidas y organismos de cooperación. A partir del 1° de noviembre de 1999 comenzó a sesionar la Secretaría Técnica de la Mesa, de la que forma parte la Defensoría, avocándose a la tarea de identificar los principios orientadores, ejes, tema y subtemas que servirán de base para la constitución de las Comisiones de Trabajo. El seguimiento al trabajo y recomendaciones que se formulen por parte de las Comisiones será una prioridad para la Defensoría, en tanto contribuirán al proceso de hacer efectivo el respeto por los derechos y la salud sexual y reproductiva.

3. Ámbito Laboral.

El ámbito laboral se ha caracterizado por la participación diferenciada entre hombres y mujeres en lo referente al tipo de puestos al que se les asigna en cuanto a responsabilidades y toma de decisiones, nivel de formación y capacitación exigido, monto salarial, posibilidades de ascenso y mejoramiento laboral, entre otros, lo que responde claramente a la división sexual del trabajo que impera en nuestra sociedad y en la que destaca el favorecimiento al trabajo de los hombres en los diferentes aspectos que conforman el mundo laboral público y privado. Este hecho ha generado, como consecuencia, la invisibilización, subvaloración, discriminación y explotación de una parte considerable de la fuerza laboral femenina.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, la población ocupada por sector en 1999 estaba constituida por un 67.7% de hombres y un 32.3% de mujeres que, en términos reales, es más alto en tanto la definición de población *ocupada* de la que se parte restringe la población incluida. El porcentaje de mujeres ocupadas se ha incrementado en cerca de un 3% del año 97 al 99, es decir, más mujeres deben realizar actividades laborales fuera de sus casas que les reporte ingresos monetarios. Del total de esta población, el 13% se ubica en el sector público y el 87 % en el privado. Al observar la distribución de las personas ocupadas en el sector público, por sexo, se puede apreciar que no existe una diferencia significativa; sin embargo, la situación es diferente para el caso del sector privado en el que prácticamente por cada siete hombres empleados hay solamente 3 mujeres. Asimismo, es interesante anotar que en la categoría de profesionales y técnicos del sector público, el 60.4% son mujeres, mientras que en el sector privado solamente representan el 32.6%. Estos porcentajes evidencian la capacitación de las mujeres para ocupar puestos altos en la jerarquía ocupacional, de mayor responsabilidad y mejores salarios.

La distribución de esta población, según grupos profesionales, evidencian la concepción sexista que existe al respecto: mientras que el 95% de las personas ocupadas en la agricultura, ganadería y trabajo agrícola son hombres y en medios de transporte representan el 99%, el 63% de personas ocupadas en servicios son mujeres. En cuanto a las labores del sector agropecuario es evidente el claro subregistro que existe en tanto sus actividades han sido consideradas como propias de los hombres y en las que las mujeres *ayudan*, no trabajan. En el sector de medios de transporte las diferencias son contundentes, lo que lleva a pensar que se está dando una discriminación hacia las mujeres en la contratación para el manejo de vehículos de servicio público o en la dotación de placas de taxi, por ejemplo.

Con respecto a la tasa de desempleo abierto, en el país fue del 6% en 1998; al analizar la situación por sexo se observa que, mientras el desempleo en el hombre fue del 4.9%, en la mujer representó el 8.2%, es decir, casi el doble que en el caso de los hombres y más alto que el promedio nacional. Si se analiza este hecho, así como el que aproximadamente una tercera parte de las familias está encabezada por mujeres, esta situación de desempleo evidentemente da base a la afirmación de la feminización de la pobreza.

En cuanto al nivel de ingresos, según datos del INEC de la Encuesta de Hogares de julio de 1998, el nivel medio nacional fue de 90,531 colones. El conjunto de hombres ocupados superó ese

ingreso medio en 3,945 colones, mientras que las mujeres estuvieron por debajo del ingreso medio con 7,833 colones menos. Si se analiza la información según los 10 grupos ocupacionales que identifica el INEC, los hombres superan en todos los casos el ingreso medio nacional, con excepción de la ocupación relativa a medios de transporte en que coincide el ingreso medio nacional con el de los hombres. En el caso de las mujeres sucede totalmente lo contrario: los niveles medios de ingreso en los 10 grupos ocupacionales son menores en todos los casos. El ingreso promedio de la mujer es menor en alrededor del 10% con respecto al promedio nacional. Asimismo, si se compara el ingreso medio del hombre con el de la mujer se obtiene que la mujer tiene un ingreso medio menor en alrededor de un 15%. La situación más dramática se presenta con las mujeres rurales, las cuales ganan en promedio alrededor de un 48% menos que el ingreso medio nacional.

Resulta evidente la discriminación en el ámbito laboral en contra de las mujeres, lo que a su vez permite entender la razón por la que se afirma que la pobreza tiene principalmente cara de mujer.

Poblaciones específicas de mujeres trabajadoras constituyen un claro ejemplo de lo expuesto, en tanto el reconocimiento y la valoración de las labores y roles que cumplen están claramente tamizados en la estructura ocupacional por el sesgo de género; situación que ha imposibilitado la existencia de condiciones de igualdad y equidad laboral. Tal es el caso de las mujeres trabajadoras domésticas, las mujeres policías y las trabajadoras agrícolas en fincas bananeras.

a. Trabajadoras domésticas

Un régimen legal de 12 horas por día de trabajo como jornada ordinaria, a todas luces resulta un régimen diferente al resto de la población trabajadora de este país; sin embargo, este criterio no es compartido por muchos y amplios sectores de la población nacional, sobre todo por parte de algunas de las personas que tienen en sus manos la posibilidad de interpretar y transformar las leyes.

Desde la perspectiva de la Defensoría, uno de los elementos determinantes en la valoración diferenciada del trabajo doméstico es la concepción tradicional de *trabajo* que engloba restrictivamente sólo algunos tipos de actividades, sobre todo aquellos de naturaleza productiva. Cuando se incluyen las actividades de servicio se consideran aquellas en las que han participado o se han desempeñado tradicionalmente los hombres. De esta manera, las actividades de servicio que tienen como referencia roles que realizan las mujeres y sin remuneración -como es el caso de las labores domésticas- rompe el esquema tradicional y no se ajusta a los parámetros que caracterizan lo que es trabajo. En consecuencia, las actividades en el ámbito doméstico han sido excluidas de lo que se concibe como trabajo, considerándose como labores "naturales" de las mujeres y, cuando se realizan remuneradamente, deben calificarse en condiciones diferenciadas a las que realiza el resto de la población trabajadora.

Con base en estas consideraciones, la Defensoría ha estado apoyando activamente el cambio de la legislación para el trabajo doméstico previsto en el Código de Trabajo y, para tal efecto, ha participado junto con otras instancias gubernamentales y de la Sociedad Civil en múltiples acciones, tales como la elaboración de un texto alternativo; en labores de convencimiento de la justeza del proyecto; la elaboración de reformas; la presentación de dictámenes; la comparecencia a sesiones de la Comisión de Asuntos Sociales para explicar el criterio institucional y la difusión de la posición asumida en los medios masivos de comunicación.

Desde diciembre del año 1999, fecha en que se convocó el proyecto de ley de Reforma al Capítulo VIII del Código de Trabajo sobre el Servicio Doméstico, tramitado bajo el expediente legislativo N° 13.413, la Defensoría remitió a la Presidencia de la Comisión de Asuntos Sociales la posición institucional. En este documento se expuso, fundamentalmente, la necesidad de establecer una jornada laboral igual al resto de la población; la eliminación del trabajo de jardinería como propio del trabajo doméstico; la obligatoriedad del descanso del día completo, así como el pago del salario completo del período en que dure una enfermedad derivada del contagio de las personas que habitan la casa.

Finalmente, el proyecto fue dictaminado de forma unánime afirmativa el día 9 de febrero del 2000. El texto final dictaminado establece, entre otros aspectos, el disfrute de los días feriados; el pago extraordinario de las horas laboradas fuera de la jornada ordinaria; reduce el período de prueba a un mes; estableció la jornada laboral en 10 horas y se adiciona una causal de despido sin responsabilidad para las personas trabajadoras domésticas, a saber, el contagio a las personas que habitan la casa.

Esta Defensoría llama la atención sobre este último aspecto en virtud de que resulta discriminatorio constituir una causal de despido exclusivamente a esta población laboral, sin justificación alguna. Asimismo, la adición en relación con la interpretación de la disposición de marras conforme a lo establecido en el inciso h del artículo 81 del Código de Trabajo incorpora una obligación para las trabajadoras domésticas que es propia de los patronos, como lo es la seguridad del lugar de trabajo.

En el momento en que el proyecto, que ya se encuentra dictaminado, pase a conocimiento de una Plena, esta Defensoría expondrá nuevamente a las Diputadas y Diputados que la conforman los planteamientos que se han estado defendiendo en relación con la jornada y la sanción por el contagio de una enfermedad.

Resulta importante destacar que la reforma legislativa es el único espacio nacional que le queda a esta población laboral para lograr un verdadero adelanto en sus derechos. Es conveniente recordar que la población trabajadora doméstica está constituida principalmente por mujeres, razón por la cual el proyecto debe ser Ley de la República en estricto apego al principio de igualdad consignado en el artículo 33 Constitucional y del principio de no discriminación consignado en la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer.

Finalmente es importante reconocer y hacer visible el hecho de que las trabajadoras domésticas son personas indispensables en una gran cantidad de familias costarricenses, en tanto le posibilitan a diferentes integrantes de la familia y, en la mayoría de los casos, a cientos de mujeres – por cuanto han sido prácticamente las únicas responsables de esta tarea- su inserción laboral en el mundo público o, al menos, la ayuda en las duras tareas domésticas. Es evidente, sin duda alguna, que su trabajo tiene una función social fundamental que es imperativo reconocer y que debe manifestarse en la igualdad de condiciones de trabajo que tiene la gran mayoría de la población trabajadora remunerada del país.

b. Mujeres Policías

Las denuncias de las mujeres policías en períodos anteriores han versado sobre las tareas que les son asignadas en la estructura policial, en virtud de la tendencia a supeditar sus actividades laborales a aquellas que tradicionalmente son asumidas por mujeres en el ámbito doméstico. Esta situación ha ido enfrentando cambios paulatinos, producto de la beligerancia de las mismas funcionarias, que exigen participación en las labores propias de la función policial.

En el período que contempla el presente informe, la naturaleza de las quejas tienen relación con un aspecto considerado de carácter estructural y es el relativo a las políticas institucionales específicas para esta población, situación que se ha tramitado bajo el Expediente N° 7992-21-99.

Desde la perspectiva de la Defensoría, los deberes y derechos establecidos en los instrumentos jurídicos de la Fuerza Pública deben aplicarse de manera similar a todas las personas que ahí trabajan, siempre y cuando no produzcan o reproduzcan situaciones o tratamientos claramente discriminatorios e injustos. En este sentido se hace necesario tomar en consideración algunas de las diferencias que existen entre mujeres y hombres para la aplicación de dichos instrumentos. Lo anterior conlleva, sin lugar a dudas, la necesidad de identificar las especificidades de lo que significa ser mujer que trabaja como policía, con el fin de tomar en cuenta estas particularidades en la interpretación y aplicación de las normas.

La Defensoría es del criterio que la inserción de mujeres en un ámbito laboral que ha sido ocupado predominantemente por hombres y que se ha caracterizado por tener prácticas, conductas y manifestaciones de carácter masculino, como lo es la Fuerza Pública, obliga al replanteamiento de algunas de sus normas internas de funcionamiento con base en las condiciones de vida predominantes de las mujeres, las cuales resultan diferentes a las de sus compañeros hombres. De esta forma, la elaboración y ejecución de una política interna debe iniciarse con la identificación de las diferencias de género entre las personas que realizan las funciones policiales, en tanto van a repercutir en el desempeño de su trabajo.

Esta perspectiva fue utilizada en uno de los casos conocidos por la Defensoría, el cual fue presentado por varias mujeres policías en relación con el tema de los horarios. En apariencia, el tema no ameritaba un análisis de género; sin embargo, cuando se puso en evidencia situaciones tales como el hecho de que la mayoría de ellas jefean familias con hijos e hijas menores de edad, sin recursos familiares adicionales para el cuidado nocturno y consecutivo de los menores, resultó necesario su consideración institucional.

De hecho, esta Defensoría tiene conocimiento de acciones aisladas y decisiones en casos individuales en los que se han valorado las particulares condiciones de las mujeres jefas de hogar, para efecto de la asignación de horarios de trabajo.

Esta actitud por parte de algunas autoridades institucionales, que han incorporado en sus decisiones la valoración de las circunstancias diferenciadas en razón del género, constituye un excelente antecedente para el desarrollo de políticas institucionales en relación con el tema.

La Defensoría considera que muchos de los temas que se han trabajado sobre mujeres policías, tales como roles, horarios, infraestructura adecuada para la permanencia de las mujeres en los lugares de trabajo, posibilidades de ascenso en la estructura ocupacional, acceso a cursos de capacitación y a equipos básicos de trabajo, entre otros, ponen en evidencia aspectos vitales en el ejercicio de la función de la Fuerza Pública que deben ser discutidos y considerados en el marco de políticas institucionales desde una perspectiva de género.

Otra queja de importancia en este ámbito está constituida por las políticas de acceso al Estatuto Policial, y se tramita bajo el Expediente N° 8510-21-99. Un caso concreto que conoció la Defensoría hace referencia al hecho de que a una de las pocas mujeres que aprobó con excelentes resultados los programas de estudio exigidos para ingresar al Estatuto y que ha tenido un desempeño satisfactorio en el trabajo, se le impidió su acceso con base en la aplicación de una sanción laboral. Dicha sanción se tomó con base en una resolución impregnada de prejuicios de la relación hombre/mujer en el ámbito de trabajo, mediante la cual se consideró como una transgresión a la moral la conducta de encerrarse una mujer y un hombre policía en el cuarto de una unidad en la que trabajan.

La Defensoría efectuó un llamado de atención en el sentido de que lo que es punible como falta laboral son las acciones que se puedan derivar de estar juntos un hombre y una mujer, pero no la acción en sí misma; es decir, la punibilidad de una falta deviene de una conducta irregular que se puede dar en un espacio laboral, el cual debe comprobarse en la investigación. Una valoración moral de esta naturaleza excluye la garantía al debido proceso y la posibilidad de defensa de las personas involucradas y, en el caso en concreto, afectó el ingreso de una mujer debidamente capacitada al estatuto policial.

Para el caso particular de la persona afectada, esta Defensoría solicitó al Ministerio de Seguridad Pública la revaloración del caso; sin embargo, el asunto tiene repercusiones más amplias, en tanto incide en el establecimiento de políticas para el acceso y restricción al Estatuto Policial y la profesionalización de esta labor.

Estas situaciones evidencian mecanismos de discriminación contra sectores específicos de mujeres que deben ser abordados con mayor amplitud y profundización por parte de los entes

responsables para que, a partir de ello, sean modificados y se garanticen condiciones de trabajo y de acceso a nuevas categorías de ocupaciones que no produzcan ningún tipo de discriminación. La Defensoría dará una atención prioritaria a los mecanismos de discriminación laboral durante el siguiente período.

c. Trabajadoras agrícolas en fincas bananeras

El análisis de las condiciones específicas de trabajo y de salud que enfrentan las trabajadoras agrícolas en fincas bananeras ha sido un tema cuya importancia e interés requiere ser abordado a profundidad por la Defensoría.

Una primera sistematización de denuncias y manifestaciones de las personas trabajadoras surge de una gira realizada el sábado 16 de octubre de 1999, organizada por la Coordinadora de Sindicatos Bananeros de Costa Rica y el Foro Emaús, en la que participaron el Ministro de Trabajo y varios de sus asesores, representantes de la Asamblea Legislativa, de sectores sindicales y organizaciones no gubernamentales, el Director de la OIT en Costa Rica, medios de comunicación y la Defensoría de los Habitantes. Se visitaron las Fincas 96 y 97 en Sixaola (de la Chiriquí Land Co) y la Finca Duacarí 1 en la Roxana de Guápiles (de la Compañía Bandeco), en las que se realizaron reuniones con los trabajadores y trabajadoras de esas fincas y de otras circunvecinas.

El propósito fundamental de la gira fue el de conocer más de cerca las condiciones de trabajo, de salud y organización en las que se encuentran las trabajadoras y trabajadores bananeros, lo que le proporcionó a la Defensoría un insumo importante para trabajar el tema específico de los derechos de las mujeres.

Algunos de los problemas que se señalaron, así como otros que se pudieron observar, fueron los siguientes:

Ámbito Laboral

- Cancelación de los contratos que estaban vigentes hasta hace unos pocos meses y su sustitución por nuevos contratos de trabajo, que se caracterizan por períodos de contratación menores a los 3 meses, lo que afecta e interrumpe particularmente los derechos laborales de mujeres en estado de embarazo o en post parto;
- Jornadas más extensas e intensas de trabajo, en tanto laboran 12 y más horas sin que se les pague horas extra;
- Favoritismo y discriminación por parte de los capataces en la asignación de tareas a las mujeres, asignándoseles aquellas que tienen menos paga. Denuncian, además, que los capataces prefieren la contratación de hombres en detrimento de la mano de obra femenina;
- No pago de viáticos (en la finca de Sixaola), a pesar de vivir a varios kilómetros de la finca;
- **Inexistencia de políticas que posibiliten reubicaciones laborales en trabajos menos pesados para las trabajadoras embarazadas e irrespeto del derecho de amamantamiento;**
- Resistencia de la empresa a volver a firmar convenciones colectivas;
- Inexistencia de locales para el cuidado de los niños/as, especialmente en los casos de amamantamiento;
- Utilización de fuerza de trabajo infantil por parte de sus padres, que son trabajadores bananeros;
- Denuncias por acoso sexual e inexistencia de reglamentos internos para su investigación y posibles sanciones.

Ámbito de salud

- Algunas de las enfermedades más frecuentes de las personas que trabajan en la planta son las derivadas de la humedad, como problemas de vejiga por las horas que permanecen de pie, dolor de ovarios, dolor en las piernas, mareos, dolores de cabeza, dolores de "vientre", desarreglos menstruales y hongos, así como otros padecimientos derivados del uso de los químicos, tales como alergias en la piel;
- Restricciones de permisos para asistir a atención de salud, se les descuenta del salario como una "ausencia injustificada";
- Problemas con la fumigación aérea y olor constante a químicos en el camino y en la planta, lo que irrita los ojos y la garganta;
- Falta de equipamiento para ciertas labores en la planta, por ejemplo los "dedales" que se ponen en los dedos para desflorar la fruta no protege el resto de la mano, por lo que se les mancha con el contacto directo con los químicos;
- Irrespeto de la distancia entre los bananales y la carretera.

Organización gremial

- Se obstaculiza la libre sindicalización;
- Persecución sindical y despido del Secretario del sindicato en Sixaola;
- Prohibición de entrada a las fincas de dirigentes sindicales.

Discriminación étnica

- Discriminación de los capataces en el trato a la población indígena que trabaja en Sixaola.

Otros

- Hacinamiento en las casas que les da la compañía en Sixaola (viven hasta 25 personas en lugares muy reducidos, que casi siempre son de tres por cuatro metros)

Con base en la sistematización de la información, la Defensoría de los Habitantes solicitó a las diferentes autoridades involucradas un informe en el que hicieran referencia a los problemas denunciados y que se relacionan con el área de competencia de cada Institución, más concretamente al Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo.

El Ministro de Agricultura y Ganadería señaló como propio de su competencia el uso de agroquímicos y su aplicación, indicando que ello se encuentra regulado en diversos reglamentos

para su correcta aplicación, así como las tecnologías con el fin de producir el mínimo daño a las personas, animales y ambiente. Además, señala que el Ministerio de Agricultura y Ganadería brinda capacitación especial a las fincas bananeras y ha integrado dos comisiones para el estudio de las aplicaciones aéreas de agroquímicos y otra Comisión Ambiental Bananera.

El Ministerio de Salud, en respuesta a la solicitud hecha por la Defensoría y con el fin de analizar los problemas denunciados, decidió realizar sendas reuniones en el área de Sixaola y Guápiles, a las que invitó a la Defensoría, a representantes de las bananeras involucradas, así como a representantes de los y las trabajadoras.

Producto de las reuniones se tomaron acuerdos relacionados con el ejercicio de las competencias Ministeriales de la Regional de Salud para la revisión y seguimiento de varios de los asuntos denunciados. Asimismo, la Regional del Ministerio de Trabajo también se comprometió a realizar giras para la inspección de los aspectos señalados en el informe. Con relación a algunos temas muy puntuales se exigió, por parte de los respectivos Ministerios, que la información fuera documentada con casos particulares e individualizados, ya que de no ser así no podrían ser incluidos como tema de investigación, tal como las denuncias por hostigamiento sexual.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo no respondió formalmente la solicitud de información; sin embargo, en reunión sostenida con la asesora del señor Ministro se indicó la voluntad de participar en una investigación a profundidad en conjunto con la Defensoría y otras instituciones sobre la situación particular de las trabajadoras.

La sistematización de la información realizada, el conjunto de las respuestas institucionales y las actas de las dos reuniones promovidas por el Ministerio de Salud constituirán el marco referencial que facilite los insumos necesarios para realizar una investigación más amplia en la que se estudien las repercusiones del trabajo en las bananeras diferenciadas en razón del sexo, concretamente las repercusiones del trabajo en las mujeres, su salud y derechos laborales, lo cual constituirá para el próximo período una tarea prioritaria de la Defensoría.

4. Poblaciones específicas

a. Mujeres privadas de libertad

Un tema de gran importancia para la Defensoría es la atención a las mujeres privadas de libertad, la cual se lleva a cabo por medio de la recepción, investigación y resolución de la casuística y las visitas periódicas al Centro de Atención El Buen Pastor, mediante las cuales se brinda atención a las privadas de libertad y se establece comunicación y coordinación con las autoridades institucionales. Asimismo, durante este período se recurrió a la instancia jurisdiccional como mecanismo para coadyuvar en la defensa de los derechos de las mujeres privadas de libertad.

De conformidad con la casuística recibida, las situaciones más relevantes hacen referencia a:

- Condiciones sanitarias del Centro: la principal situación denunciada es el mal estado de los servicios sanitarios, que ha degenerado en diarreas a las privadas de libertad. Es importante destacar que en algunos ámbitos los servicios carecen de tanque de agua, por lo que se hace necesario llenarlo manualmente mediante el uso de baldes llenos de agua. Esta acción exacerba las malas condiciones de higiene por el derrame de agua con materia fecal, que se da cada vez que se realiza dicha acción. Durante el mes de diciembre del año 1999, y según reporte del Ministerio de Salud, se presentó un brote de diarrea con más de 100 mujeres afectadas, por lo que se giró una orden sanitaria que contempla el arreglo de esta situación.
- Requisas: La forma en que se realizan las requisas continúa generando malestar en la población penal del Centro Buen Pastor, tanto las que se realizan a los y las familiares con ocasión de la visita, como a las mujeres privadas de libertad. A pesar de la ilegalidad de las requisas profundas, este tipo de hechos fue motivo de una denuncia ante la Defensoría, por lo

que se han solicitado las investigaciones internas correspondientes (ver Expediente N° 8704-21-99).

- Derecho al ejercicio de los vínculos filiales derivados de la maternidad: La restricción de los derechos de las mujeres al ejercicio de la maternidad es la situación que mayor angustia genera a las privadas de libertad y constituye uno de los temas más recurrentes en las denuncias. Las restricciones se perpetran por parte de sus familiares, el Patronato Nacional de la Infancia y como resultado de las políticas penitenciarias. El caso de una privada de libertad cuyo hijo había sido dado en depósito administrativo a su abuela paterna con el compromiso de mantenerla en contacto con él mediante la visita al Centro, no se respetó (Expediente N° 7165-21-99). Por ello, la privada de libertad denunció el incumplimiento y solicitó al Patronato Nacional de la Infancia que el menor fuera trasladado a la casa de la abuela materna. La solicitud no fue atendida a pesar de la existencia de un primer informe social que así lo recomendaba. En su lugar se institucionalizó al menor en un Centro del Patronato Nacional de la Infancia. El resultado concreto es que la madre desde su privación de libertad perdió el vínculo con el menor, razón por la cual la Defensoría intervino con el fin de evidenciar las necesidades y derechos de la mujer que, aún privada de libertad, debe conservar los derechos derivados de su condición de madre biológica y legal del menor.

Por otra parte, las visitas que se hacen al Centro Penal tienen como objetivo lograr un mayor conocimiento de las condiciones de vida de las privadas de libertad, entrevistar, asesorar y recibir quejas de las mujeres, así como establecer espacios para la comunicación informal con las autoridades penitenciarias de dicho Centro, que posibiliten un trabajo conjunto de búsqueda y desarrollo de soluciones.

Un aspecto de importancia analizado en conjunto con las Autoridades Institucionales ha sido el tema de Casa Cuna en relación con las condiciones de permanencia de los hijos e hijas menores de las privadas de libertad en el Centro. La Defensoría de los Habitantes recomendó al Ministerio de Justicia la necesidad de elaborar un instrumento jurídico interno que contuviera las disposiciones necesarias relativas a un especial ámbito de convivencia en el Centro de Atención Buen Pastor, Casa Cuna. Se indicó que éste debía contemplar las formas de ingreso y egreso, los aspectos disciplinarios, la convivencia, el rol materno dentro del plan de atención institucional y las condiciones de permanencia de las personas mayores de edad.

Sobre el particular se reconoce la labor del Ministerio de Justicia en la elaboración y coordinación interinstitucional para obtener la aprobación del Reglamento de Casa Cuna, ya que en su estudio participaron además del personal del Ministerio, personeros del Patronato Nacional de la Infancia.

Es importante señalar, también, que dicha reglamentación fue divulgada a los/as funcionarias del Buen Pastor mediante Circular # 13-99, elaborada por la Dirección Jurídica de ese Ministerio.

- Coadyuvancia de la Defensoría de los Habitantes en el caso de las instalaciones del centro.

Finalmente, debe destacarse la coadyuvancia realizada por la Defensoría ante la Sala Constitucional en un recurso de amparo interpuesto por mujeres privadas de libertad. Esta acción tiene como fundamento el conocimiento de la situación del Centro Penal El Buen Pastor en relación con las necesidades evidentes y manifiestas de ampliación y mejoramiento de la infraestructura, fundamentalmente por el deterioro de las instalaciones dado que se trata de una construcción que data de 50 años. Los principales problemas evidenciados son el hacinamiento en los diferentes ámbitos; inadecuado sistema de canalización de aguas negras; plagas de ratas y cucarachas en dormitorios, cocina y bodegas; mala canalización de las aguas pluviales y servidas; servicios sanitarios en mal estado y problemas de higiene.

Dada la urgente necesidad de efectuar cambios en la infraestructura del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor, lo que la Defensoría ha denunciado en diferentes informes anuales y de casos, el Ministerio de Justicia y Gracia presupuestó 300 millones de colones para la ampliación de las instalaciones de este Centro Penal. Dichos recursos se encuentran disponibles desde hace cuatro meses; sin embargo, a la fecha no se han podido utilizar por la oposición de la

Municipalidad de Desamparados a autorizar los permisos de construcción. Los fundamentos de la negativa Municipal son el uso molesto del suelo y la inseguridad que representa para la comunidad la existencia del Centro Penal El Buen Pastor. Por estas razones, la Municipalidad solicitó la reubicación de dicho Centro y la transformación de las instalaciones actuales en un centro educativo de enseñanza media.

Ante la injustificada actitud Municipal, esta Defensoría procedió realizar coadyuvancia al Recurso de Amparo interpuesto el 24 de marzo del 2000, por las Privadas de Libertad, Isabel Vargas Arroyo y Zoila María Mejías Moreno contra el Consejo Municipal y el Alcalde de Desamparados.

Fundamentalmente, la posición institucional rechaza la calificación de predio de "uso molesto", por considerar que el Buen Pastor es una institución gubernamental de interés público, que restringe la libertad a mujeres que han transgredido normas jurídicas, pero que no las convierte en ciudadanas de tercera o cuarta categoría. La existencia y dinámica institucional del Buen Pastor siempre ha demostrado la capacidad para existir y convivir armónicamente con la comunidad de Desamparados.

Asimismo, la Defensoría considera ilegal y violatorio de los Derechos Humanos y Constitucionales de las privadas de libertad prohibir la remodelación y ampliación del Centro El Buen Pastor, por violentar el artículo 48 de la Constitución Política mediante el cual se elevan todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a rango Constitucional. Se violenta la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que en su artículo 11 señala que toda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, así como el artículo 25 de ese mismo cuerpo normativo que señala que todo ser humano tiene derecho a un tratamiento humano durante la privación de su libertad. De igual forma, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por Ley N° 4229 del 11 de diciembre de 1968, señala que: "Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano"; la Convención Americana de Derechos Humanos, aprobada por Ley N° 4534 del 23 de febrero de 1970, que establece en su artículo 5.2 que "nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes" y que "toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano" y, finalmente, el artículo 16 de la Convención contra la Tortura o Penas Cruelles, aprobado por Ley N° 7351 del 21 de julio de 1993, el cual señala que "todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal y como se define en el artículo 1º, cuando estos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona".

Dicha acción se encuentra actualmente en estudio ante la Sala Constitucional, por lo que ésta Defensoría dará seguimiento a la resolución, así como a las acciones que al respecto realice el Ministerio de Justicia y Gracia.

b. Mujeres Indígenas

Durante el período de 1999-2000, la Defensoría atendió diversas consultas y solicitudes de apoyo por parte de mujeres de la Zona Sur con el propósito de poder conocer con mayor amplitud sus derechos como humanas establecidos en instrumentos internacionales y nacionales, así como en el derecho consuetudinario. Asimismo, solicitaron a la Defensoría iniciar en conjunto un proceso de sistematización de los problemas más urgentes que enfrentan en sus comunidades desde la perspectiva de sus condiciones de vida como mujeres, madres, usuarias de servicios públicos y como miembros de una comunidad. La organización de mujeres Ditsöpa, con representantes de Terraba, Boruca, Cabagra, Salitre, Ujarraz y Curré, ha sido la instancia con la que se ha coordinado el trabajo, y se ha contado con el apoyo decidido de una organización no gubernamental de la zona: ARADIKES²⁴⁸.

²⁴⁸ En las diversas actividades con las mujeres de esta zona, así como en la sistematización de la información recopilada, la Defensoría contó con la valiosa colaboración de María Lourdes Xirinachs, estudiante avanzada del Wellesley College, quien realizó una pasantía en la Institución.

En el mes de junio se realizaron dos importantes reuniones: una de ellas fue la realización de un taller sobre Derechos Humanos, donde se abordó principalmente su concepción general, así como el derecho al trabajo, a la alimentación, a la salud, a votar, a opinar, a vivir sin violencia, entre otros. Esta exposición, a cargo de la Licda. Roxana Arroyo, abogada especializada en Derechos Humanos, sirvió de base para el análisis de la historia de los cambios ocurridos en la situación social, política, económica y cultural de las mujeres según los grupos étnicos de la zona (Borucas, Teribes, Bribris y Cabécares), retomando la situación de cómo vivían las mujeres indígenas en el pasado; las transformaciones en la mentalidad de los hombres y de las mujeres y, por tanto, en las relaciones mutuas; factores que han influido en el cambio; repercusiones de dichos cambios en la situación de las mujeres, así como las formas para ir resolviendo los cambios negativos que se han producido en la casa, en la comunidad, entre otros.

La otra reunión que se realizó tuvo como propósito el encuentro de mujeres indígenas de la Zona Sur con representantes de instituciones públicas. El encuentro se realizó en Buenos Aires de Puntarenas, contándose con una participación de más de 80 personas. La Defensoría contribuyó con la convocatoria a funcionarias/os públicos de las instituciones que las mujeres habían identificado y con la facilitación y sistematización del encuentro. Las mujeres indígenas expusieron la situación general que enfrentan en los seis territorios de la zona, así como algunas propuestas, y representantes del Ministerio de Trabajo, del Patronato Nacional de la Infancia, del Ministerio de Agricultura y Ganadería, del Instituto de Desarrollo Agrario, del Instituto Nacional de las Mujeres, del Consejo Nacional de la Producción y de la Municipalidad de Buenos Aires expusieron lo que hacen o podrían hacer en la zona de cara a los principales problemas manifestados por las mujeres.

Las recomendaciones fundamentales, producto del análisis realizado por las mujeres y que expusieron en un documento dirigido a los respectivos Ministerios, fueron las siguientes:

- Sector Educación: implementar programas de educación a distancia, que brinden la posibilidad de formar académicamente a mujeres que no tienen acceso a programas de formación educativa tradicionales; la designación de un porcentaje del presupuesto anual del Fondo Nacional de Becas para mujeres indígenas que cursan estudios secundarios;
- Sector Salud: brindar atención especial a las mujeres en enfermedades específicas de ellas (citología, cáncer de mamas y afines); realizar cursos de entrenamiento para mujeres, en temas relacionados con la atención del embarazo, el parto y el recién nacido; crear un fondo de ayuda para la atención de mujeres que necesiten atención especial fuera de sus comunidades;
- Sector Agropecuario: que los diferentes organismos del sector integren programas, donde la participación de la mujer indígena se haga efectiva; ejecutar un plan de compra de tierra para grupos de mujeres que no poseen terrenos donde desarrollar sus proyectos productivos;
- Ministerio de la Condición de la Mujer: que se dé una nueva consulta sobre la Ley de la Violencia Doméstica; capacitar un equipo de promotoras en derechos que tengan relación con la mujer y la familia; velar por la ejecución de los compromisos que asuman las instituciones con las mujeres indígenas del cantón de Buenos Aires;
- PANI: instalar una oficina de atención del Patronato Nacional de la Infancia en Buenos Aires; acercamiento del Patronato Nacional de la Infancia con las escuelas para detectar problemas psicológicos que afectan a niñas y niños de las comunidades indígenas; asesoramientos para maestras y maestros, padres de familia sobre los derechos de las niñas y niños.

Con el propósito de concretar el diagnóstico sobre los principales problemas de las mujeres y las comunidades en general, sobre las instituciones públicas involucradas, así como en relación con las propuestas por parte de las indígenas se solicitó a la Defensoría la realización de un taller en cada uno de los territorios de la zona. De esta forma se llevaron a cabo en el mes de agosto talleres en Terraba, Ujarraz, Salitre, Boruca, Cabagra y Curré en los que se señalaron problemas vinculados con el Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Seguridad Pública, Instituto Costarricense de Electricidad, Ministerio de Salud, Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Instituto Nacional de las Mujeres y la Municipalidad.

Algunos de los problemas evidenciados de más urgencia fueron abordados directamente con funcionarios/as de las instituciones, como fueron algunos casos del Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres y la Municipalidad. Algunos de estos problemas se resolvieron; sin embargo, los serios problemas que han enfrentado estas comunidades aún persisten.

La sistematización de la información recopilada en los ocho talleres con las mujeres de los seis territorios ha servido como un insumo de gran importancia para el desarrollo del Proyecto de Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas: Segunda Fase, que ejecuta la Defensoría de los Habitantes con el apoyo de la Embajada de Canadá, y al cual se hace mención en el segmento respectivo de la Dirección de Protección Especial. Asimismo, sirvió para que el Instituto Nacional de las Mujeres desarrollara una capacitación para ir formando Promotoras de Derechos en cada uno de los territorios, así como también para que la OPS considere la zona para un posible proyecto sobre género y salud de las mujeres.

Otro de los resultados importantes de señalar fue el acuerdo logrado con el Centro de Investigación en Biología Celular y Molecular de la Universidad de Costa Rica para que las mujeres indígenas y las personas involucradas, dada su situación de extrema necesidad, puedan ser atendidas gratuitamente para el análisis del ADN, que es la prueba más exacta para determinar la paternidad de los hijos e hijas.

En relación con este tema, es necesario hacer mención al expediente en el que una mujer indígena de Cabagra denuncia que se le impidió el acceso a la Clínica de Buenos Aires para sacar una cita médica por vestir pantalones por encima de su rodilla (Expediente N°7779-21-99), lo que fue considerado como una forma no adecuada de vestir. En este caso, la Defensoría solicitó informes a la Dirección de la Clínica, a diferentes instancias de la Caja Costarricense de Seguro Social y al Ministerio de Salud, acerca de los fundamentos legales para restringirle a una persona su derecho a la salud por conceptos subjetivos de funcionarios/as de hospitales y clínicas ante el uso de cierto tipo de vestimenta. Con base en el criterio externado por la Dirección de Servicios de Salud del Ministerio de Salud, con el que coincide plenamente la Defensoría, queda claro que no se le puede negar la atención médica a las personas, fundamentado dicha negativa en el mejoramiento de la imagen de la institución, en el rescate de valores, en la educación a los habitantes de que en un lugar público como una clínica debe llegarse con el mínimo decoro, etc. Dentro del marco legal existente en el país, especialmente lo establecido por la Constitución Política en sus artículos 11, 21 y 33, en la Ley General de Salud, artículos 1 y 3, y en la Ley General de la Administración Pública, artículos 4, 12 y 113, es claro que la atención médica es un derecho que a nadie se le puede negar. La Defensoría de los Habitantes se encuentra a la espera de que la Clínica en mención informe acerca del acatamiento de las recomendaciones emitidas sobre el particular, de manera que no se le vuelva a negar a persona alguna, sea indígena o no, su acceso a los servicios públicos de salud.

En el caso de la Región de Talamanca es importante mencionar la creación de la Comisión de Mujeres Talamanqueñas, constituida por mujeres de diferentes grupos étnico-raciales, etéreos, de extranjeras, con problemas muy diversos, quienes decidieron unirse para trabajar en conjunto. La Defensoría estuvo presente en la creación de la Comisión, manifestando su apoyo a este tipo de iniciativas que expresa, en la práctica, la solidaridad entre mujeres con base en el respeto a la diversidad.

5. Otras labores de la Defensoría de la Mujer

La promoción, la divulgación y la capacitación en el tema de los Derechos Humanos de las Mujeres constituyen acciones que continuamente se realizan por parte de la Defensoría de la Mujer. La perspectiva con que se enfoca el conocimiento de los derechos, de su apropiación y su defensa por parte de las mujeres lleva a que instancias gubernamentales, comunales, gremiales, juezas, grupos de mujeres y de estudiantes soliciten el apoyo de la Institución con charlas, conferencias, talleres, participación en mesas redondas y en medios de comunicación. El reconocimiento de que estas actividades son un instrumento fundamental para aprender a enfrentar la discriminación y la violencia de género que cotidianamente se ejerce en contra de las mujeres compromete a atender

la mayor parte de los requerimientos de apoyo. Mensualmente, en promedio, se participa en cinco actividades como las descritas anteriormente.

Los temas fundamentales que se abordaron durante este período, fueron: la situación actual de las mujeres en Costa Rica; la naturaleza y función de la Defensoría de la Mujer; los Derechos de las Mujeres; la Violencia Doméstica y la ley respectiva; los alcances y limitaciones de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia; las Pensiones Alimentarias y los alcances de la ley; la Discriminación Laboral; la Salud y los Derechos Reproductivos y Sexuales; la privación de libertad para las mujeres; la Unión de Hecho; la participación política de las mujeres; y las reformas al Código Electoral. La mayoría de los eventos en que participó la Defensoría se realizaron en el Área Metropolitana; sin embargo, también se participó en Sixaola, Guápiles, Talamanca y la Zona Sur.

Se dictó una conferencia magistral titulada "Nuestros Derechos como Humanas: estado actual y desafíos para el nuevo siglo", en el marco del Programa "Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá" por invitación de la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia de la República de Panamá, señora Leonor Calderón. También, con motivo del proceso de nombramiento de la Procuradora Especial de la Mujer de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, se realizó una exposición sobre la Defensoría de la Mujer en el marco de la Defensoría de los Habitantes y se participó en la Consulta realizada a la Sociedad Civil informando sobre el funcionamiento de la Institución y de esta instancia específica.

La conmemoración de dos fechas fundamentales para las mujeres, el 8 de marzo "Día Internacional de la Mujer" y el 25 de noviembre "Día Mundial de la No Violencia contra la Mujer" constituye una ocasión propicia para que la Defensoría manifieste de otras formas su compromiso por erradicar toda forma de discriminación y violencia contra las mujeres. Para el 25 de noviembre de 1999 se participó en una inmensa marcha por calles de San José, la cual había sido organizada por diversas instancias estatales y de la sociedad civil, y en la que al final se le entregó al Presidente de la República un documento que contenía la propuesta de un proyecto de ley sobre "Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres Mayores de Edad" redactado por una Comisión integrada por representantes de la Defensoría, el INAMU, el Ministerio de Justicia, CEFEMINA, la Comisión de Seguimiento de la Ley contra la Violencia Doméstica, la Comisión de Violencia Doméstica del Poder Judicial, la Comisión del Niño y del Anciano Agredido, así como por tres expertas en la materia. El Presidente se comprometió a presentarlo en las próximas sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa. Para el 8 de marzo se realizó una actividad interna en la institución con la participación de la Directora de la Oficina de Censura del Ministerio de Justicia.

La sistematización de las principales resoluciones producidas por el Área de la Defensoría de la Mujer desde sus inicios hasta el año de 1999, relativa a los temas que más han impactado los derechos humanos de las mujeres, fue uno de los productos importantes que se logró concretar en este período. Para la Defensoría, este es un instrumento que sistematiza la jurisprudencia de gran utilidad a nivel interno de la Institución y que, a su vez, servirá de apoyo a mujeres interesadas en los diferentes temas que se abordan, así como a instancias que protegen y promueven los derechos de las mujeres. En la actualidad, el documento se encuentra en proceso de impresión.

En el mes de setiembre se realizó en Tegucigalpa, y en el marco del Congreso Anual de la FIO, la IV Reunión de la Red de Defensoría de las Mujeres en la que se expuso la naturaleza y funciones de la Red, la definición de criterios para la incorporación de nuevas integrantes, la presentación de informes sobre el documento "Lineamientos para la integración de la perspectiva de género en los organismos de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Una acción de seguimiento a la Declaración de Toledo" y la formulación de un plan de trabajo para los próximos dos años. Se incorporó la representante de Ecuador, y Puerto Rico solicitó su integración.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propiciado la realización de Talleres Binacionales Costa Rica- Nicaragua con el propósito de fortalecer la relación entre los dos países. Diferentes personas del ámbito empresarial, cultural, de medios de comunicación, de la Academia, de los Gobiernos Locales, de organizaciones del Medio Ambiente y de organismos e instancias de mujeres han sido convocados a participar. La Defensoría designó a la Directora de la Defensoría de la Mujer para que participe en dicha Comisión. En el mes de marzo se realizó el II Taller y se llevó a cabo en Nicaragua.

B. DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN ESPECIAL

Una sociedad en la que nadie quede excluido sólo es posible cuando el reconocimiento de todos los derechos a todos los miembros no suponga la anulación de lo singular, lo individual o lo diferente²⁴⁹. Es posible una sociedad en que a todos se les reconozcan los mismos derechos a través de una "igualdad formal", pero ésta no puede ignorar la "diversidad" que hay entre los seres humanos, diversidad que se manifiesta a través de diferentes necesidades, capacidades, idiomas, colores, gustos, percepciones, pensamientos, opiniones. El reconocimiento de esa infinita riqueza de la raza humana, de la multiplicidad de lenguas, de inclinaciones, de talentos, de convicciones religiosas, forma parte del reconocimiento de la dignidad humana, base fundamental de todos los derechos humanos.

La evolución histórica de los derechos humanos nos muestra una lucha por la generalización de los derechos a todos los seres humanos²⁵⁰; pero dado que dicha generalización no tomó en cuenta los derechos fundamentales derivados de la diversidad natural del ser humano, hoy debemos transitar por el camino del reconocimiento de aquellos derechos que permitan a todos y a todas el pleno desarrollo de las potencialidades desde la igualdad en las oportunidades²⁵¹ y no desde la igualdad formal ante la ley. Porque no hay nada más desigual que la imposición de la igualdad sobre personas que son diferentes. Una sociedad homogénea es una sociedad gris²⁵²; por eso la "igualdad" que se predica desde el pluralismo y la diversidad, se contrapone a la homogeneidad²⁵³.

Y así lo ha interpretado la Sala Constitucional cuando señaló *"El principio de igualdad tal y como ha sido entendido por el Derecho Constitucional, hacen que todos los hombres deban ser tratados igualmente por el Estado en cuanto a lo que es esencialmente igual en todos ellos, esto es, en los llamados derechos fundamentales que están contemplados en nuestra Constitución, que son el corolario de la dignidad humana. En cambio deben ser tratados desigualmente en todo aquello que se vea substancialmente afectado por las diferencias que naturalmente median entre los ciudadanos"* (Voto N° 7182-94).

Con base en esta premisa, el objetivo de la Dirección de Protección Especial es visibilizar aquéllos sectores de la población que por razones sociales o económicas, políticas o culturales, físicas o psíquicas se encuentran excluidas de las oportunidades sociales con que cuentan otros grupos de la sociedad costarricense, y que la exclusión representa una barrera odiosa para la realización plena del ser.

Esta Dirección debe su nombre justamente a la Protección Especial de las diversidades, a la defensa y reconocimiento de las diferencias desde la lucha por la igualdad de oportunidades, con el fin de tirar abajo esas odiosas barreras y lograr una sociedad en la que nadie quede excluido.

Por ello, esta área enmarca su trabajo no sólo en la defensa de los derechos de los sectores de la población que son vulnerables frente a la sociedad porque son considerados "diferentes" (como sería el caso de las personas con discapacidad, personas adultas mayores, personas indígenas, personas migrantes, personas con opción sexual de su mismo sexo y travestis, personas de origen afrocostarricense, etc.) o que son vulnerables por encontrarse en una relación socio-jurídica frente al Estado y la sociedad (personas frente al poder policial, frente al Poder

²⁴⁹ Campos, Victoria; *El Malestar de la Vida Pública*, Editorial Grijalbo, 1996, p. 132

²⁵⁰ El proceso de generalización consiste en el progresivo reconocimiento de todos los derechos fundamentales a todos los seres humanos, sin distinción de ninguna clase. Peces-Barba, Gregorio; *Curso de Derechos Fundamentales. Teoría General*, Editorial EUDEMA, 1991, p. 140. Ejemplos de ello, es el reconocimiento del sufragio universal, el reconocimiento de los derechos de la mujer, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores, etc

²⁵¹ *Ibid.*, p. 155

²⁵² "Nuestra identidad, múltiple, realiza su vitalidad creadora a partir de la fecunda contradicción de las partes que la integran. Pero nos hemos acostumbrado a ignorarnos. La discriminación de lo diferente nos mutila e impide que la condición humana resplandezca plenamente con todos sus colores y con todas sus formas". Galeano, Eduardo; *Patatas Arriba*, Editorial S. XXI, México DF, p...

²⁵³ Una respuesta homogénea, no responde a la diversidad de las necesidades de la población, que per se es heterogénea.

Judicial y frente al sistema penitenciario); sino que también su labor va dirigida a la promoción de una cultura democrática ²⁵⁴, porque reivindicando el pluralismo social y cultural estamos cumpliendo con el compromiso de la democracia con la verdadera igualdad, es decir con el reconocimiento de la necesaria diversidad de oportunidades para todos y todas.

1. Personas Adultas Mayores

La Defensoría de los Habitantes en su Informe Anual 1998-1999, y como resultado del análisis de situación de la población adulta mayor, destacó la necesidad de contar con una ley específica de protección de las personas adultas mayores, que garantizara el efectivo disfrute y tutela de sus derechos.

En este sentido, es importante subrayar que entre los esfuerzos realizados durante el año 1999, declarado por las Naciones Unidas como el Año Internacional de las Personas Adultas Mayores, se encuentra la promulgación de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N° 7935), la cual se constituye en un valioso aporte tendiente a alcanzar la constitución de un verdadero sistema de protección integral de este segmento poblacional, que defina y desarrolle el contenido de ciertas reglas generales aplicables a sus condiciones específicas, y responda al nuevo perfil demográfico del país.

Esta Ley recoge de manera atinada algunos de los aspectos señalados por esta Defensoría en el informe anterior, tales como: la necesidad del reconocimiento oficial de los derechos de las personas adultas mayores; la individualización de las responsabilidades de las instituciones públicas y de las organizaciones competentes en materia de población adulta mayor; y el establecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como un órgano rector encargado de coordinar y formular políticas a favor de esta población y que, además, debe velar por el cumplimiento de los derechos y beneficios establecidos en esta Ley.

Es de suma importancia reconocer el avance que hoy representa para la población adulta mayor contar con un instrumento de protección conforme con su especificidad. No obstante, a partir de este marco jurídico es preciso iniciar el proceso de aplicación y el análisis de sus implicaciones.

Es así que, a partir de esta base jurídica, se debe apuntar a la adopción de las medidas, que con carácter prioritario, eliminen las distintas situaciones de discriminación de que es objeto esta población y el estado de exclusión social en que se encuentra, caracterizado éste por la dificultad de acceso a los bienes económicos y las deficiencias en las redes de apoyo, así como la afectación a su dignidad como persona, derivado todo ello de la negativa en el otorgamiento de oportunidades en condiciones de igualdad, según las propias capacidades y potencialidades de esta población y el desconocimiento de su contribución a la sociedad.

Seguidamente, y en el marco de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, la Defensoría de los Habitantes refiere a un análisis sobre la realidad institucional de Costa Rica para el cumplimiento de estos derechos, en aras de fortalecer aquellas deficiencias en relación con los programas y servicios de atención y asistencia instaurados a favor de esta población, procurando que se garantice la seguridad jurídica y social de este grupo étnico.

a. Competencia de la Defensoría de los Habitantes a partir de la Ley N° 7935

²⁵⁴ *“...hay que evitar el empobrecimiento de la noción de democracia, su consideración como mero mecanismo institucional; es necesario recuperar la noción de democracia como proyecto de emancipación individual o colectiva”.* González Amuchástegui, Jesús; Solidaridad y Derechos de las Minorías, en: Derechos de las Minorías y de los Grupos Diferenciados, Colección Solidaridad, Fundación ONCE, Madrid, 1994, p. 159

La defensa realizada por la Defensoría de los Habitantes se orienta a verificar la violación de derechos y el incumplimiento de deberes de la administración y a recomendar las acciones correctivas y/o reparadoras necesarias. En consecuencia, en materia de población adulta mayor es un órgano fiscalizador de sus derechos, garantías e intereses, siendo que su función se encuentra enmarcada en el control del ejercicio de las funciones administrativas en resguardo de los derechos de esta población.

A la luz de las recientes disposiciones legales que persiguen contribuir al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de este segmento de la población, la Defensoría de los Habitantes debe mantenerse vigilante de las acciones que se realicen en procura de hacer efectivo el replanteamiento del nuevo concepto de envejecimiento que se viene impulsando tanto a nivel nacional como en el contexto internacional, conforme con los derechos humanos.

No obstante su naturaleza, como ente contralor del cumplimiento de derechos, el legislador consideró, mediante la reforma introducida al artículo 11 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes (Ley N° 7319) en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor (Ley N° 7935) que se debían ampliar las atribuciones de esta Defensoría para la atención de este grupo etéreo, estableciendo lo siguiente: *"Artículo 11: Organos especiales. La Defensoría de los Habitantes de la República contará con una Defensoría para la protección de la persona adulta mayor y con los órganos especiales para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias. La Defensoría para la protección de la persona adulta mayor deberá estar abierta las veinticuatro horas del día, todos los días del año, y será la encargada de velar por la no discriminación y la exigencia de trato preferencial para las personas adultas mayores en las instituciones del Estado y en la prestación de los servicios públicos, así como cualquier otra situación o queja relativa a este sector de la población"*.

Esta reforma ratificó la labor de defensa que desde el inicio esta Institución (1993) ha venido realizando en protección de la población adulta mayor dentro sus competencias como órgano de control. En ese sentido, es necesario enfatizar que dicho artículo supone la defensa de los derechos de las personas adultas mayores derivada de la violación por parte de las instituciones públicas, sea por la ausencia o la deficiencia en la prestación de servicios públicos, o bien por la falta de fiscalización estatal de servicios privados que se ofrecen a esta población, quedando siempre fuera de su ámbito de competencia las posibles violaciones de derechos que se cometan directamente en el ámbito privado en contra de esta población.

Valga enfatizar que en relación directa con los habitantes y sus conflictos en el ámbito privado, su labor es de asesoría y referencia a las instancias públicas prestatarias directas del servicio requerido, no pudiendo sustituir la actuación de la Administración Pública, la cual sí brinda servicios de conformidad con las repetidas competencias institucionales. Es así, que la Defensoría de los Habitantes ejerce su labor de control en relación con las acciones, omisiones y actuaciones materiales del sector público, incluyendo a los órganos rectores.

En el Informe Anual 1998-1999 se señaló la necesidad de constituir una instancia de protección en el ámbito público, encargada de atender las violaciones de los derechos de la población adulta mayor derivadas de las instancias y servicios ubicados en el sector privado, incluyendo el ámbito familiar; sin embargo, las funciones encomendadas a la Defensoría de los Habitantes mediante la Ley N° 7935 tampoco permiten llenar el vacío existente respecto a la atención de las necesidades de esta población en situación de desventaja social.

Tal y como lo señaló esta Defensoría en la oportunidad concedida para dictaminar la propuesta de reglamento a la Ley N° 7935, es posible llenar esta necesidad, en tanto la misma Ley Integral ha previsto en su marco de aplicación, la facultad del ente rector de considerar su creación de conformidad con el artículo 35 inciso c.²⁵⁵

²⁵⁵ Artículo 35.-

Serán funciones del Consejo:

c) Investigar y denunciar, de oficio o a petición de parte, las irregularidades que se presenten en las organizaciones que brindan servicios a personas adultas mayores y recomendar sanciones, de conformidad con esta ley.

A partir de la promulgación de la nueva ley, esta Defensoría se encuentra abocada a la adopción de las medidas procedentes en cuanto a la ampliación de la jornada de atención a la población adulta, que mediante la citada reforma legal, se hace extensiva a todos los días del año las veinticuatro horas, por lo tanto, se están realizando los ajustes organizativos necesarios a fin de dar cumplimiento con el mandato legal, teniendo en cuenta que la norma no contempló el contenido presupuestario para cumplir con esta obligación.

Entre otras acciones emprendidas para tal propósito, se encuentra la instalación de una línea telefónica gratuita (1-800) de consulta directa para las personas adultas mayores, como una forma primaria de facilitar el acceso a esta población a los servicios institucionales.

Por su parte, se han realizado diversas gestiones tendientes a determinar los servicios y programas existentes dedicados a la atención y asistencia de la población adulta mayor en estado de abandono y en pobreza extrema, así como de aquellas personas adultas mayores que son objeto de maltrato y abuso en el ámbito privado, a fin desarrollar una labor de orientación, asesoría y referencia a estos programas, según su competencia.

Del resultado de estas acciones, cuyos avances se exponen en el segmento dedicado a maltrato en contra de las personas adultas mayores, se pretende formalizar la cooperación interinstitucional con entidades como el Hospital Blanco Cervantes, las dependencias ejecutoras del Plan Nacional de la No Violencia (PLANOVI), la Cruz Roja Costarricense, los departamentos de trabajo social del sistema hospitalario nacional y sus programas de apoyo a nivel comunal, la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano, entre otras.

b. Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

Se debe destacar como un avance muy importante durante este periodo, la creación del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor por parte de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, como ente rector en la materia. Desde el año anterior, esta Defensoría había llamado la atención respecto a la necesidad de su constitución mediante un instrumento legal, cuya fuerza jurídica permitiera satisfacer la necesidad de contar con un órgano que coordinara las acciones de cada una de las instituciones públicas y privadas que trabajan con las personas adultas mayores, de forma que se lograra definir y ejecutar una política nacional integral.

Se reconoce que dicho ente se encuentra en una fase preliminar en procura de su efectiva consolidación, para lo cual destaca el nombramiento de la Dirección Ejecutiva, así como la instauración de un sistema técnico de apoyo para lograr la coordinación de las instituciones públicas y privadas y que brinde soporte a la toma de decisiones por parte del Consejo, denominado SINATEC.

Desde la creación de la Dirección Ejecutiva se ha impulsado la tarea de reglamentar la Ley N° 7935, dando la oportunidad de participación a distintas instituciones competentes relacionadas con el ámbito de su aplicación.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes hizo observaciones, tanto de orden general como específico, tendientes a destacar la importancia de que mediante el reglamento se permita y garantice el efectivo cumplimiento de los mandatos constitucional y legal en cuanto a la protección y promoción de los derechos de las personas adultas mayores, a través de instrumentos y mecanismos que aseguren la consecución de oportunidades para este grupo etáreo en condiciones de igualdad según sus propias capacidades.

No obstante, se consideró que para alcanzar este propósito es importante hacer referencia a las atribuciones del ente rector, en el sentido de que el Consejo debe fungir como un órgano de asesoría, deliberación, coordinación y de decisión, de las acciones dirigidas a promover la definición de una política nacional de atención integral a favor de este segmento poblacional sin perjuicio de las competencias propias de cada una de las instancias que lo integran.

Sobre este particular, se llamó a especial atención la posible confusión que puede generar respecto a las funciones del Consejo la utilización de términos de los que se infiere que al Consejo se le otorgan atribuciones de administración ejecutora o prestataria de servicios que, eventualmente, podrían incidir en lo que se refiere a la labor de fiscalización que por naturaleza le corresponde.

En ese sentido se debe aclarar que como ente fiscalizador se faculta para adoptar las medidas necesarias a efecto de que las instituciones competentes de las evaluaciones ajusten su actividad y actuación conforme con la normativa aplicable, es decir que su labor no debe confundirse con la ejecución de programas y servicios propios. Por ello, está facultado para pedir informes, realizar inspecciones, entre otras, a fin de que las instituciones responsables dispongan de los mecanismos necesarios para garantizar la efectiva prestación de los servicios y el adecuado manejo de los recursos públicos destinados a la atención de las necesidades de la población beneficiaria.

Por otro lado y atendiendo a la facultad conferida al Consejo respecto a la investigación y denuncia de las irregularidades que se presenten en las organizaciones prestatarias de servicios, la Defensoría de los Habitantes, mediante las observaciones a la propuesta de reglamento, recomendó la creación de una instancia de investigación que se encargue de la recepción de dichas denuncias y su respectivo análisis, la cual debe desarrollar su labor en forma coordinada con las instituciones que financian los establecimientos y ejercen el control en el manejo de recursos, así como con otras instancias de control como las instituciones y organizaciones referidas dentro del marco de la Ley de Violencia Doméstica y de la Defensoría de los Habitantes.

Lo anterior, en razón de que el tema de protección de las personas adultas mayores ante posibles violaciones provenientes tanto del sector público como de instancias privadas constituye un eje particularmente importante en la Ley N° 7935. De este modo, valga recordar que la Defensoría tiene competencia para intervenir en aquellos establecimientos que reciben subsidio estatal, mientras que en aquellos estrictamente de naturaleza privada, su accionar está limitado por ley, de ahí que los asuntos relacionados con el funcionamiento de estos últimos tendrán que ser conocidos por esa otra instancia o unidad de investigación.

En relación con el Sistema Nacional Técnico de Apoyo para la Persona Adulta Mayor (SINATEC), se debe agregar que se constituye como una instancia técnica, encargada de coordinar el cumplimiento de las responsabilidades que la Ley N° 7935 le asigna a las diferentes instituciones que conforman la Junta Rectora, el cual se ha estructurado mediante la conformación de diversas comisiones atendiendo a la afinidad de las competencias de cada una de las entidades prestatarias de servicios y que desarrollan programas dirigidos a la población adulta mayor.

Dado lo reciente de la constitución de las comisiones señaladas, es prudente mantener una atención particular de su labor teniendo en cuenta que del resultado del trabajo que realicen se determinarán las propuestas que se pongan en conocimiento de Junta Rectora para la toma de decisiones.

c. De la falta de una respuesta estatal efectiva a las diversas formas de maltrato en contra de la población adulta mayor

Desde los informes anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha reiterado la situación de agravio en que se encuentran muchas personas adultas mayores, víctimas de agresión por parte de sus familiares, cuidadores o administradores de los establecimientos creados para su atención.

En este sentido, se ha recomendado la creación de nuevos servicios destinados a esta población, que propicien el fortalecimiento de las redes de apoyo mediante la participación comunal con el fin de adoptar medidas urgentes para la atención de esta problemática. Así mismo, se ha recomendado la introducción de nuevos mecanismos de control para que las instituciones públicas responsables de velar por el funcionamiento de los centros de atención verifiquen estos casos y adopten las medidas correctivas correspondientes.

Si bien se destaca el análisis desarrollado por la Defensoría en el abordaje de esta problemática en los años anteriores, es preciso enfatizar que durante el período que corre de informe, se han recibido quejas en torno al maltrato de que es objeto esta población en los centros de atención, de cuyo análisis se desprenden nuevas formas de maltrato.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes ha referido el concepto de maltrato comprendiendo tanto actos de omisión como de comisión intencionales o involuntarios, los cuales pueden ocurrir en cualquier situación y ser cometidos por cualquier persona que tenga una relación cercana con la persona adulta mayor, siendo contrarios a sus derechos y colocando a estas personas en condiciones de vulnerabilidad, o bien de discriminación. En ese sentido, se ha sostenido que el maltrato es todo abuso que afecta negativamente su integridad física, psicológica, patrimonial y/o sexual y que, en definitiva, afecta las diferentes relaciones con su entorno.

No obstante, se considera que cualquiera de los tipos antes mencionados pueden verse acompañados de otras formas de malos tratos como la falta de atención de las necesidades básicas como alimentación, vestido y techo, como también de actos que propician ciertas condiciones que generan en la persona adulta mayor sentimientos de humillación, malestar, temor y hasta de ridiculización y sarcasmo.²⁵⁶

De igual forma, otras conductas degradantes como la "infantilización" de la persona adulta, que provoca que la persona asuma un rol de dependencia en perjuicio de su autonomía y capacidad funcional, encuadran en la concepción de maltrato en las personas adultas mayores. Así mismo, otras manifestaciones pasivas, como la falta de respeto a sus creencias, a sus arraigos, rechazo a sus deseos, indiferencia a sus sentimientos, entre otros, todas las cuales conducen a una afectación en su salud psicológica, el control sobre sus acciones y decisiones, se constituye en una acción lesiva.²⁵⁷

En el mismo orden, se debe incluir la violación de derechos, derivada de la negligencia o violencia pasiva, que es considerada como una consecuencia de la falta de preparación y capacitación del cuidador en el manejo de las personas adultas mayores.

Se ha estimado, que las conductas mencionadas pueden derivarse no sólo de las deficiencias en la atención individual y particular, sino también como el resultado de una estructura organizacional que no provee servicios adecuados para la vejez.

De alguna manera, la separación de las diversas formas de malos tratos que se han enunciado, lo que pretende es evidenciar que según la magnitud y frecuencia con que se comentan, afectará las condiciones físicas, mentales y emocionales de la persona adulta mayor, dificultando la búsqueda de una respuesta a su situación conforme con su derecho a un desarrollo integral.

Además de las quejas tramitadas por esta Defensoría, deben sumarse las consultas telefónicas atendidas, respecto a la situación de abandono y maltrato que viven las personas

²⁵⁶ La Defensoría de los Habitantes, bajo el expediente N° 8091-22-99 recibió una queja en relación con la suspensión del suministro de alimentos en un determinado albergue en contra de una mujer adulta mayor. En el transcurso de la investigación, se encuentra una situación paralela, en la cual los tratos dirigidos hacia esta señora configuran el tipo de abuso psicológico, el cual se refleja claramente en lo expresado por la víctima al manifestar: **"QUIERO QUE ME SUELTEN POR ESTAR LLEVANDO ESTA VIDA QUE LLEVO ..."**. Ante la gravedad de la situación de sufrimiento que vive esta mujer, se debió recurrir a la Oficina de la Mujer del Municipio correspondiente en procura de apoyo psicológico a fin de determinar un diagnóstico que contribuye a emitir las recomendaciones pertinentes.

²⁵⁷ La Defensoría de los Habitantes a propósito de las celebraciones del año pasado declarado como "Año Internacional de las Personas Adultas Mayores", realizó la Campaña de Expresión de las Personas Adultas Mayores "Hoy quiero decir...", mediante la cual se conocieron las manifestaciones de las personas adultas mayores participantes en relación con su propia percepción, imagen, inquietudes y necesidades.

Entre las expresiones recogidas, merece destacar lo manifestado por un participante, que nos dijo: **"como miembro de la sociedad la veo de lejos, porque no debo ni puedo adentrarme en ella, no creo que a uno lo consideren como miembro o parte de ella, ya que según ellos uno es parte de la historia antigua y se olvidaron de que en una forma u otra, algo le deben a quienes algo aportaron para que sean lo que son y creo que no deberían olvidar que todavía vemos y sentimos aunque pertenezcamos a un pasado"**.

Se considera que dicha expresión, se enmarca dentro de los efectos del maltrato sufrido por las personas adultas mayores, que las empuja a asumir un rol segregado del contexto familiar y comunitario. Así, pierden de vista la posibilidad de aprovechar sus potencialidades y de continuar desenvolviéndose apropiadamente a fin de satisfacer sus necesidades y contribuir con su experiencia en la dinámica social.

adultas mayores en el seno de sus familias, así como aquellos casos de personas que viven en el total desamparo en virtud de la falta de equidad social y solidaridad, situaciones que nos permiten afirmar la situación de discriminación de que es objeto esta población y el estado de exclusión social en que se encuentra, atentado contra su dignidad e integridad, principios fundamentales en que se inspira el sistema de protección de los derechos humanos.

Con el propósito de visualizar posibles respuestas a las situaciones referidas, esta Defensoría se abocó a la revisión de las opciones de servicios de atención y asistencia social existentes, cuyos resultados se exponen a continuación:

i. Servicios de atención y asistencia social existentes

En primer término, se analizó la plataforma de atención creada dentro del Plan Nacional de la No Violencia (Planovi), encontrando que la atención de la población adulta mayor se realiza desde una perspectiva de género y exclusivamente para casos de violencia intrafamiliar. No obstante, este sistema ha ido incorporando el componente de población adulta mayor dentro de los programas de capacitación y sensibilización a la luz de la Ley N° 7935 y analizando su intervención en los casos suscitados en los centros de atención respecto a las mujeres adultas mayores, lo cual se ha realizado a través de las Oficinas Municipales de la Mujer, que han prestado el recurso de atención psicológica y asesoría legal.

Posteriormente, y en función del apoyo que ha brindado el Hospital Blanco Cervantes en relación con los casos que desde esta Defensoría se refieren al Comité de Estudio Integral del Anciano Agredido y Abandonado (CEINAA), se ha visualizado esta instancia, creada en el marco de la Ley de Violencia Doméstica y como alternativa de solución mediante el apoyo familiar, como un recurso básico que debe agotarse de previo a la adopción de medidas judiciales.

Del mismo modo, se analizó el servicio que presta la Cruz Roja Costarricense a través de su colaboración a esta Defensoría, en relación con la población en estado de abandono e indigencia que requiere de atención social pre-hospitalaria.

Por último, interesada esta Defensoría en averiguar las acciones emprendidas en el sistema hospitalario, se solicitó a las direcciones administrativas de 25 hospitales generales indicar los procedimientos que se siguen frente a los casos de maltrato, abuso y abandono de las personas adultas mayores que recurren a los servicios de urgencia, así como las medidas adoptadas en los Departamentos de Trabajo Social, amén de los programas con que se cuenta.

De los informes recibidos por parte de 14 hospitales, que expresamente señalaron su apoyo y disposición para aunar esfuerzos hacia la atención de la problemática en cuestión, se extrae la siguiente información:

- Un 28% mencionan que brindan atención preferencial mediante los convenios suscritos con la Caja Costarricense de Seguro Social.
- En cuanto a casos de maltrato y abuso, un 21% refiere que utilizan la alternativa familiar de previo a recurrir a otra medida. Su atención consiste en investigar la situación familiar, brindar intervención en crisis, visitas al hogar, entrevista con los familiares y vecinos, entre otros.
- Por su parte, un 35% señala que recurren a la solicitud de medidas de protección a favor de la persona adulta mayor y, a su vez, un 14% coordina con los Hogares de Ancianos. No obstante, manifiestan que se presentan algunas dificultades dadas las limitaciones económicas que viven estos establecimientos, lo que obliga a coordinar con recursos de la comunidad para su apoyo.
- El 35% indica que se utilizan las redes de apoyo originadas en la Ley de Violencia Doméstica. Así mismo, un 38% no hace mención de un grupo institucional de atención que atienda directamente este tipo de casos.

- En relación con la prestación del servicio de trabajo social y urgencias, un 7% indica carecer de estos servicios, mientras que el 43% no mencionan nada al respecto y un 50% indica que se coordina la atención en las dos áreas de trabajo.

ii. Problemas y vacíos detectados

Respecto al sistema creado dentro del Plan Nacional de la No Violencia (PLANOVI), se considera importante destacar que toda la atención está dirigida a la atención de los casos de las mujeres, por lo cual los adultos mayores no tienen la posibilidad de recurrir a sus servicios, pese a ser también objeto de maltrato en virtud de su especificidad etárea, desde la intimidad de su hogar hasta los diversos servicios públicos dirigidos a este grupo poblacional.

En relación con la prestación de servicios por parte de la Cruz Roja Costarricense, cabe resaltar, que dicha institución manifestó de manera enfática su preocupación en relación con las implicaciones generadas por la atención de estas personas y su devolución posterior, para la cual no ha sido posible concretar una respuesta, a pesar de tener claro que se requiere de un albergue para su reubicación. También, agrega esta institución que es importante revisar la falta de apertura del sistema hospitalario ante estas situaciones. Se señala, por otro lado, las debilidades con que cuenta la institución y la necesidad de fortalecer los mecanismos internos para el abordaje de los casos de personas en estado de indigencia, así como el nivel de especialización para su adecuada.

De igual forma, refiere el Hospital Blanco Cervantes que su capacidad de atención es también limitada y por tanto únicamente puede recibir la población atendida mediante el servicio de consulta externa. En ese sentido, señala las dificultades respecto a la reubicación de las personas en estado de abandono, ya que hasta el momento sólo se dispone de 15 cupos en un Hogar de Ancianos, cuyos servicios se remuneran. Se indica a su vez que el equipo básico de atención en el CEINAA dispone de un mínimo de sesiones para la atención de cada caso en particular, de conformidad con los compromisos de gestión adquiridos ante la Caja Costarricense de Seguro Social.

Por último de la información recaba mediante la consulta realizada ante el sistema hospitalario se puede afirmar que esta población no está expresamente considerada como población meta en cuanto a protección dentro del marco de la Ley de Violencia Doméstica. Es importante reiterar que tan sólo un 35% recurre a las medidas establecidas en esta ley.

Se debe sumar que en relación con la atención de las personas en estado de abandono no se hace referencia a ningún programa o alternativa de servicios. Así también, no se indica nada respecto a la Ley Integral N° 7935, ni siquiera a nivel de necesidades de capacitación, siendo evidente su desconocimiento.

Por otro lado frente al problema de reubicación de esta población, esta Defensoría ha venido fortalecido la coordinación con la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA), entidad que reúne a las organizaciones prestatarias de servicios para la población adulta mayor, de las cuales un buen porcentaje de sus residentes son referidos a raíz de situaciones de maltrato y abandono.

iii. Posibles alternativas para la atención de las personas adultas mayores víctimas de maltrato y abandono.

En el marco de los principios de Naciones Unidas a favor de las personas de edad: independencia, participación, cuidados, autorrealización y dignidad, la Defensoría de los Habitantes, hace las siguientes recomendaciones, como alternativas de atención a la situación en referencia:

- La creación de un albergue de carácter público para la permanencia temporal de las personas adultas mayores agredidas, abusadas, abandonadas y en pobreza extrema.
- Elaborar un plan de atención que facilite la ubicación de las personas en las situaciones antes mencionadas, por la sola condición de personas adultas mayores, para lo cual deberá considerarse la disponibilidad de espacio en los albergues que reciben subsidio, conforme les sea requerido, o bien podría sugerirse que se asigne un porcentaje específico según la capacidad total del establecimiento.

Conforme con lo anterior, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor deberá programar en forma prioritaria el contenido económico para la ejecución de dicho plan dentro de los recursos destinados, mediante ley a esta población. Se considera que el Instituto Mixto de Ayuda Social es la entidad que en razón de su mandato, de combate a la pobreza, podría asumir el establecimiento de este albergue con el apoyo técnico del Hospital Raúl Blanco Cervantes, en coordinación con el Plan Nacional de No Violencia (PLANNOVI) y brindando informes trimestrales de sus labores ante el Consejo.

De igual forma, la Defensoría de los Habitantes, con fundamento en la información recabada ante la consulta en el Sistema Hospitalario, procederá a incorporar a este sector dentro del proyecto de capacitación y sensibilización en relación con este tema, programado para el próximo semestre, en coordinación con la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano.

En este sentido, se enfatiza en la necesidad de reforzar la labor de promoción y divulgación de los derechos de la población adulta mayor y los mecanismos de exigibilidad contemplados en la Ley Integral, a fin de lograr el mejoramiento de sus condiciones de vida y sus relaciones con el entorno, sea en el ámbito público o privado.

d. Funcionamiento y regulación de los establecimientos de atención de personas adultas mayores: Hogares, Albergues y Centros Diurnos

i. Naturaleza jurídica y regulación

Los primeros establecimientos de atención de personas adultas mayores, se conocieron bajo el nombre de asilos de ancianos, y conforme se fueron desarrollando se les denominó Hogares de Ancianos hasta llegar a lo que hoy se conoce como establecimientos de atención para las personas adultas mayores en sus diversas modalidades, sea: hogares, albergues y centros diurnos.

Estas instituciones de atención nacen como respuesta a una necesidad comunal de brindar atención a la población adulta mayor en estado de abandono e indigencia, que no contaban con vivienda, ni familia que los asistiera, necesidad que actualmente se mantiene.

Es así, como se constituyen en asociaciones civiles que atendiendo a la naturaleza del servicio que prestan y estando involucradas en la atención de la salud de las personas, se encuentran sometidas a un régimen de regulación para lo cual deben cumplir con los requisitos que al respecto establezca el Estado.

Sobre esta regulación y con el propósito de tener claro el panorama que actualmente rige en la materia es preciso hacer una distinción entre la situación antes de la Ley N° 7935 y después de su promulgación.

La Defensoría de los Habitantes en su Informe Anual 1997-1998, señaló que el Ministerio de Salud, en su condición de órgano rector de la salud, es el ente responsable de ejercer el control técnico sobre todas las instituciones públicas y privadas que presten servicios relacionados con la salud, en todas sus formas, entre las que se incluyen los Hogares de Ancianos, Albergues, Centros Diurnos y cualquier otra modalidad de atención dirigida a esta población.

En razón de lo anterior, se estableció para ese entonces, y de conformidad con la Ley General de Salud y el Reglamento de Acreditación y Apoyo para los Establecimientos y Programas de Atención al Anciano (Decreto N° 18718-S del 14 de diciembre de 1988)²⁵⁸, que estos centros debían de contar como mínimo con un permiso de funcionamiento como acto administrativo de autorización, para poder prestar servicios y ser objeto de la debida fiscalización respecto a la calidad de éstos.

Cabe señalar que al momento de la evaluación del estado de la situación por parte del Ministerio de Salud (1996), sólo unos pocos centros contaban con el permiso referido, excluyéndose todos los demás del control de dicho Ministerio, no contándose siquiera con un registro completo de establecimientos, situación que redundó en la calidad de los servicios y en los derechos de las personas usuarias.

Como parte de la inserción del Ministerio de Salud dentro del Programa Nacional de la Calidad de los Servicios de Atención a la Salud, en el año 1996 se dio inicio a la evaluación de los sistemas de salud de los diferentes grupos etáreos. Sobre este particular, la Defensoría de los Habitantes dio especial atención al proceso relacionado con el diagnóstico de los establecimientos de atención de las personas adultas mayores, y respecto del cual se emitieron algunas recomendaciones específicas a este Ministerio tendientes a la ordenación de dichos establecimientos con criterios claros y uniformes que hasta ese momento no habían existido.

Después del diagnóstico de los establecimientos vinculados a población adulta mayor, y en atención a lo alarmante de los resultados en cuanto a cumplimiento de requisitos y falta de permisos para funcionar, amén del surgimiento de otros establecimientos de atención, que más allá del objetivo inicialmente asistencial, se abocaron a la prestación del servicio en forma remunerada, sin siquiera requerir del aporte estatal, el Ministerio emitió las denominadas "Normas de Costa Rica para la Acreditación de Establecimientos de Atención Integral a las personas de 60 años y más, en Hogares, Albergue y Centros Diurnos", como instrumento administrativo que contempla una serie de requisitos que deben cumplir los centros de atención para alcanzar los estándares máximos de calidad. Parámetros que han sufrido distintas modificaciones.

Cabe señalar que estas normas no tienen rango jurídico que implique una derogación de las disposiciones hasta ese momento contenidas en la Ley General de Salud ni en el Reglamento de Acreditación en relación con la obligatoriedad del permiso de funcionamiento, en tanto son emitidas a partir del trabajo de una comisión ad hoc coordinada por la Dirección de Servicios de Salud del citado Ministerio.

No obstante, es importante advertir que estas disposiciones fueron concebidas dentro de un marco de mejoramiento de la calidad de la atención de los servicios de Salud para normalizar las condiciones de operación de estos establecimientos. Se indica expresamente en este documento que "la presente norma rige las condiciones y requisitos mínimos, que deben cumplir los establecimientos encargados para la atención integral de las personas de 60 años y más, con el objetivo de garantizar un servicio de calidad. Las especificaciones establecidas en esta norma, deben ser cumplidas por todos los establecimientos del país, con el fin de poder ser acreditados por el Ministerio de Salud"²⁵⁹

Cabe señalar, que no obstante indicarse en el ámbito de aplicación y objetivo de esta normativa que se trata de condiciones y requisitos mínimos para poder contar con la acreditación respectiva, la naturaleza de dichas condiciones y requisitos, así como la referencia explícita en cuanto a la necesidad de contar, entre otros, "...con el permiso sanitario de funcionamiento vigente

²⁵⁸ Artículo 1.- Queda sujeta a este Reglamento toda persona natural o jurídica de derecho público o privado, constituidos o no como establecimientos, que realicen actividades en personas de 60 años y más.

Artículo 3.- Quedan así incluidos en este Reglamento todos aquellos sitios donde se preste atención general o especializada en forma interna o ambulatoria para su tratamiento o rehabilitación física, mental o social.

Artículo 5.- Las autorizaciones para el funcionamiento serán concedida por cinco años y toda modificación funcional y estructural requerirá también de autorización previa.

Artículo 10.- El incumplimiento de la Ley General de Salud, de este Reglamento, de las normas generales o específicas y de cualquier resolución complementaria será sancionado con la suspensión temporal o permanente de la autorización de funcionamiento, según la gravedad de o reincidencia de la falta.

²⁵⁹ Norma de Costa Rica para la acreditación de establecimientos de atención integral a las personas adultas mayores, Dirección de Servicios de Salud, Ministerio de Salud, Febrero 1999, p. 3.

del Ministerio de Salud²⁶⁰ han determinado que las autoridades de Salud, hasta antes de la promulgación de la nueva ley, señalen la existencia de dos procesos de evaluación, a saber: un acto previo de autorización a través del denominado “permiso de funcionamiento”, posteriormente conocido como “habilitación” y otro proceso posterior, en el que la habilitación se constituye a su vez en un requisito más de mejoramiento de condiciones que conllevan a la obtención de la acreditación por parte del Ministerio de Salud, en caso de incumplimiento.

Este planteamiento resulta a su vez coincidente con la posición esbozada por las autoridades de salud encargadas de esta evaluación²⁶¹, en relación con el grado de progresividad del proceso de calidad contenido en las Normas de Acreditación, con miras a garantizar el más alto nivel en la prestación de los servicios, pero que no implica, a tenor de lo expuesto por las propias autoridades sanitarias, requisito para el funcionamiento del establecimiento, es decir, se ha indicado que la falta de obtención de la acreditación, no representa obstáculo para la prestación del servicio y, mucho menos, para su eventual clausura.

Por otro lado, cabe mencionar que como parte del cuerpo normativo que regula la materia, en enero de 1999, el Ministerio de Salud emitió el Decreto Ejecutivo N° 27569-S, Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento, que no obstante partir de una orientación de desregulación en procura de facilitar la prestación de los servicios en la materia que nos ocupa, no excluye de la obligatoriedad de este permiso a los establecimientos de atención a las personas adultas mayores, siguiendo a su vez los procedimientos contenidos en dicho reglamento.²⁶²

No obstante la referencia normativa señalada, y conforme se verá más adelante en cuanto al análisis de los resultados alcanzados, el proceso impulsado por parte del Ministerio de Salud ha sido el de acreditación, dejándose rezagado el proceso de habilitación o de obtención de permiso de funcionamiento, pese a ser requisito de la acreditación y con el consecuente efecto negativo en cuanto a la protección de los derechos de los usuarios de los establecimientos.

Este marco jurídico se ve posteriormente modificado a partir de la promulgación de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor, en noviembre de 1999, en tanto el artículo 2 define acreditación como: *“reconocimiento formal de la competencia de una institución, organización o persona física para realizar tareas o tipos de tareas específicas, relacionadas directamente con la temática de la persona adulta mayor”*.

Esta competencia es expresamente endilgada al Ministerio de Salud, al señalarse en el artículo 18, que corresponde a este Ministerio “d) Otorgar la acreditación para que funcionen los establecimientos y los programas de atención a las personas adultas mayores”.

Además, establece en su único transitorio que dichos centros tendrán el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de esta Ley (15 de noviembre de 1999), para acreditarse ante el Ministerio de Salud, según la Ley General de Salud y sus reformas, sin que durante ese plazo se les deje de otorgar recursos económicos por parte del Estado.

En este sentido, es necesario determinar, en qué medida a partir de la nueva legislación queda eliminado lo que anteriormente se conocía como permiso de funcionamiento para ceder paso a la autorización por vía de la obtención de la acreditación, según los términos de la nueva ley. La

²⁶⁰ Esto según lo dispuesto por el punto 4.1.1.2.6 del documento anteriormente indicado.

²⁶¹ “De esta manera, nace el concepto de habilitación como el permiso que se le da a un establecimiento para que funcione, y debe cumplir con las condiciones básicas de operación. Es decir, para que un lugar pueda funcionar tiene que tener un permiso de habilitación, el cual se constituye en un procedimiento obligado. El segundo criterio tiene que ver con el proceso de acreditación, el cual es voluntario. Se puede decir que los centros de atención a la persona adulta mayor son observados periódicamente, estableciendo al efecto una serie de requerimientos que persiguen alcanzar un nivel óptimo para una mejor atención por parte de los establecimientos hacia las personas adultas mayores.” Palabras de la Viceministra de Salud, consignadas en el Artículo Cuarto del Acta N°] correspondiente a la Primera Sesión del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor celebrada a las dieciséis horas del día jueves veinticuatro de febrero del dos mil.

²⁶² Por la naturaleza de los servicios que prestan los establecimientos de atención a población adulta mayor, la actividad se enmarca en los denominados Grupos B1 y B2 de dicho reglamento, siendo requisito para la obtención del permiso o autorización previa de funcionamiento, la solicitud del interesado conforme con los formularios respectivos, la presentación de ésta ante las autoridades del nivel central o local según corresponda. Se indica además que para su otorgamiento no se requiere visita previa ni solicitud de renovación de permiso y las inspecciones se realizarán por muestra o por denuncia. Decreto Ejecutivo N° 27569-S publicado en La Gaceta N° 7 del 12 de enero de 1999 y sus reformas.

urgencia de esta definición, en procura de garantizar certeza jurídica determinará a su vez la necesidad de proceder a revisar lo que hoy se conocen como Normas para la Acreditación en tanto responderían en la actualidad a un objetivo distinto para el cual fueron diseñadas. Es decir, deberán adecuarse como un instrumento para calificar y otorgar la autorización administrativa para el funcionamiento de los centros y no como un proceso progresivo de mejoramiento de condiciones, como inicialmente fue concebido. Sobre el particular, se llama la atención al Ministerio de Salud para que se proceda a analizar y esclarecer esta situación.

Esta distinción es particularmente relevante, si tomamos en cuenta las condiciones actuales de muchos centros de atención a personas adultas mayores, amén de las limitaciones presupuestarias que impedirían que en un plazo máximo de un año puedan cumplir a cabalidad con normas de calidad del mayor nivel, habida cuenta del rezago que por años se ha dado en relación con el mejoramiento de condiciones.

Tal y como se ha manifestado en otras oportunidades, la Defensoría es consciente de la importancia y la urgencia por mejorar las condiciones de muchos de los establecimientos de ancianos, en tanto algunos de ellos no reúnen siquiera las condiciones mínimas para prestar el servicio; sin embargo, es preciso establecer un periodo de transición entre las condiciones actuales y la obtención de los niveles óptimos, en tanto el no cumplimiento de las disposiciones vigentes en los plazos estipulados, obligarían a la denegatoria de la autorización para seguir funcionando, sin que se hayan tenido en cuenta las consecuencias que una determinación de esta naturaleza conllevarían para la población usuaria.

ii. Control financiero de los establecimientos con apoyo estatal

Como se señalara anteriormente, el surgimiento de establecimientos para la atención de personas adultas mayores conforme con la demanda conllevó, en su momento, a procurar una fuente de financiamiento más regular y segura, habida cuenta de que sus recursos se limitaban a donaciones y otras contribuciones particulares, requiriéndose entonces la necesidad de recurrir al Estado a fin de obtener recursos financieros que facilitaran su operación.

Es así que bajo la figura de asociaciones civiles, se determinó que para calificar como beneficiarias del apoyo estatal debían obtener la condición de Instituciones de Bienestar Social e inscribirse ante el Instituto Mixto de Ayuda Social, órgano rector en materia de asistencia y responsable de la supervisión y fiscalización económica de las instituciones beneficiarias.

Con este fin también, se crea la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Sociales del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como un programa dirigido a financiar a la población con mayor escasez de recursos económicos por medio del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), de cuyo aporte el Instituto Mixto de Ayuda Social ha venido distribuyendo recursos entre los Hogares, Albergues y Centros Diurnos de Personas Adultas Mayores.

Por otro lado, se ha otorgado subsidio del Estado, por medio de la Junta de Protección Social de San José, institución semiautónoma, que nace como una institución de bien social que contribuye al fortalecimiento de la seguridad social en el país generando recursos mediante la administración de las loterías nacionales (nacional, popular, chances y renta de tiempos) que, a su vez, los distribuye contando con la aprobación de la Contraloría General de la República.

De este modo, la Junta destina un porcentaje de los premios prescritos y no vendidos a distintos programas de beneficencia, entre ellos los de atención de la población adulta mayor, según lo establecido en la ley de Loterías y demás disposiciones conexas.

Con el financiamiento que aporta la Junta de Protección Social, los establecimientos de atención de personas adultas mayores, cubren en parte las necesidades básicas de la población y hasta un 60% de los salarios del personal de atención.

Asimismo, algunos hogares recurren al aporte de sus beneficiarios, ya sea mediante el cobro de tarifas o deduciendo un porcentaje de las pensiones de éstos, para lo cual en ciertos casos se han establecido acuerdos con la Caja Costarricense de Seguro Social. Sobre el particular

cabe indicar, que algunos establecimientos manifiestan que de las pensiones que cobran a favor de sus beneficiarios, aproximadamente un 90% lo deducen para efectos de cubrir los gastos de estancia y atención.

Teniendo en cuenta las dificultades que por mucho tiempo se ha tenido en el control del funcionamiento de los establecimientos dada la falta de mecanismos adecuados por parte del Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes en informes anteriores instó además al IMAS, a la Junta de Protección Social y a la Caja Costarricense de Seguro Social a coordinar acciones con el propósito de que por la vía de la fiscalización en cuanto a la inversión de los recursos económicos suministrados, se procediera a velar por la calidad de los servicios para los cuales los programas respectivos destinaban recursos.

En este aspecto, esta Defensoría ha entablado reuniones con representantes de estas instancias con el propósito de promover mecanismos de intercambio de información y homologación de criterios, de forma que la supervisión en el manejo de los recursos se armonice con las propias necesidades de los centros detectadas en el proceso de evaluación realizado por el Ministerio de Salud, de manera que se atienda con carácter prioritario los requerimientos básicos que deben ser solventados por estos establecimientos para poder garantizar la adecuada prestación de los servicios.

En cuanto al apoyo financiero estatal en el fortalecimiento de estas organizaciones, cabe resaltar las disposiciones de la nueva ley (N° 7935), la cual introduce una nueva modalidad en la distribución de los recursos, en tanto subordina la dotación de este financiamiento a la obtención de la acreditación ante el Ministerio de Salud (art. 54). En este aspecto, refiere a las competencias del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor para que, con la verificación del cumplimiento de este requisito, se autorice el giro de los recursos correspondientes.

Sobre este particular, la Defensoría llama la atención en relación con lo apuntado en el acápite anterior, en cuanto a la necesidad de revisar los criterios que hasta ahora ha tenido el Ministerio de Salud para el otorgamiento de esta acreditación, tomando en cuenta la preocupación de los propios administradores de las organizaciones prestatarias de servicios en relación con las limitaciones y dificultades económicas que conlleva la realización de los ajustes necesarios para cumplir con las condiciones técnicas y operativas contempladas en las normas.

Por otro lado, y atendiendo a las últimas disposiciones sobre manejo de los recursos a favor de los establecimientos de atención de personas adultas mayores, cabe señalar que conforme con el Plan de Solidaridad del Gobierno de la República, éste ha considerado necesario que la distribución de los recursos provenientes del FODESAF sean manejados por parte de las instancias públicas especializadas según las poblaciones que se atienden.

A este respecto, en misiva del 29 de febrero del 2000, la Presidencia Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social informó a las Juntas Directivas de las Instituciones de Bienestar Social que con el propósito de maximizar los recursos que se destinan al combate de la pobreza, mediante un uso racional, eficiente y oportuno de los mismos, "...el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha considerado la conveniencia de que los recursos que se destinan del Fondo de Asignaciones Familiares para la atención de las Instituciones de Bienestar Social sea girado y administrado directamente a las Instituciones especializadas en estos temas. Por tanto, cuando se concrete esta propuesta el IMAS no realizará las transferencias económicas a las organizaciones, manteniendo su especialización en las otras funciones que le asigna la ley" (oficio PE-132-02-2000).

Lo anterior significaría, que en materia de personas adultas mayores, estos recursos serían, en principio, distribuidos por medio del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, como instancia superior especializada en la materia. En este sentido, en el Artículo Octavo del Acta N° 1 del Consejo Nacional de Persona Adulta Mayor, se conoce oficio del Ministro de Trabajo –N°145 del 9 de febrero pasado- en el que se le solicita al Consejo coordinar con el IMAS la información necesaria para que el Consejo asuma los convenios de pago de los servicios de las instituciones de bienestar social, así como trabajar un borrador de convenio entre el Consejo y la Junta de Protección Social de San José para que ésta se encargue de apoyar al

Consejo en la administración de estos recursos. Sobre este particular, en el acta N° 2 de dicho cuerpo colegiado – de las 16:00 hrs. del 9 de marzo del presente año-, la Junta Rectora del Consejo acuerda realizar una consulta legal sobre la responsabilidad y competencia que tiene el Consejo para trasladar la administración de los recursos generados por el programa de Asignaciones Familiares a la Junta de Protección Social (Art.2 c)

Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes coincide con la necesidad de contar con dicha consulta legal, teniendo en cuenta que la Ley N° 7935 asignó funciones específicas al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, orientadas particularmente a la promoción de programas a favor de la población y a la fiscalización de la adecuada ejecución de los mismos por parte de las instituciones respectivas y no para la administración de recursos.

Es así que el artículo 35, incisos f) y g), señala que la función del Consejo refiere a la evaluación de los programas y servicios con aporte económico del Estado, a velar porque estos recursos se empleen conforme a su destino y a determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y servicios para las personas adultas mayores.

En este sentido, es preciso que se analice la aplicación de los nuevos criterios establecidos por las autoridades gubernamentales en cuanto a los mecanismos de distribución de los recursos provenientes de FODESAF en lo que atañe a programas y servicios destinados a esta población, con el propósito de que sea conforme con el nuevo marco normativo²⁶³, lo cual deberá hacerse a la brevedad teniendo en cuenta que, conforme con las disposiciones adoptados, el Instituto Mixto de Ayuda Social girará los recursos que correspondan hasta el primer semestre del año 2000.²⁶⁴

Por otro lado, esta Defensoría ha recibido varias quejas por parte de los hogares y albergues, en el sentido que las contribuciones que realiza la Junta de Protección Social han disminuido sustancialmente afectando su presupuesto mensual. En atención a solicitud de información de esta Defensoría, expresamente el Gerente General de la Junta señala: *"...los aportes económicos provenientes de los premios prescritos y no vendidos que son los recursos que por ley corresponde distribuir entre las organizaciones que atienden a las personas adultas mayores son fluctuantes, ya que dependen de varios factores externos, como lo es el que las personas ganadoras de un premio lo dejen prescribir, o bien, que el premio no haya sido vendido. Es esta razón que no permite tener un monto fijo a distribuir entre las diferentes organizaciones que atienden esta población. Ahora bien, los premios prescritos y no vendidos de la Junta de Protección Social de San José mediante la Ley 7764 Ley de Creación del Instituto contra el Cáncer, fueron gravados con un impuesto del doce por ciento, dinero que deberá ser remitido a dicho Instituto, lo que evidentemente viene a afectar los dineros que reciben las instituciones que se dedican a la atención de adultos mayores (...) Asimismo, deseo hacer de su conocimiento que a lo interno de la institución personalmente he girado instrucciones para que las personas encargadas de la distribución de estos recursos lo realicen en forma ágil y oportuna."* (Oficio N° G1410 del 8 de mayo del 2000)

Para este año, la Junta de Protección Social, señala un estimado de 778,420,700 millones de colones derivados del cálculo de los premios prescritos y no vendidos de la lotería nacional, destinados a estos programas.²⁶⁵ Refiere esta institución, que la liquidación realizada a la fecha, es

²⁶³ Sobre el financiamiento de programas y servicios, el artículo 51 de la Ley 7935 expresamente señala: " Para la ejecución de programas específicos desarrollados por ministerios e instituciones dedicados a la atención de la persona adulta mayor, el Consejo estará autorizado para gestionar fondos ante organizaciones públicas y privadas, nacionales e internacionales."

²⁶⁴ Oficio PE-132-02-2000 del 29 de febrero suscrito por la Presidenta Ejecutiva del IMAS.

²⁶⁵ "El monto derivado de Renta de Tiempos de enero y febrero del 2000 según la ley #7395, asciende a ¢6.721.569.64, los cuales se desglosarán de la siguiente manera: -Hogares, Asilos y Albergues para ancianos: ¢3.695.496.80, - Centros diurnos para ancianos: ¢3.026.027.84.

Asimismo el monto correspondiente a los Premios Prescritos de enero del 2000 y Renta Tiempos de Marzo del 2000 asciende a ¢57.029.145.40, los cuales se distribuirán: -Hogares, Asilos y Albergues de Ancianos: ¢50.192.782.09 –Centros Diurnos para ancianos ¢6.836.363.31.

Cabe destacar que estos recursos serán destinados a suplir los servicios básicos para la atención del anciano, el pago de servicios públicos, el mantenimiento de planta física y la compra de material didáctico." Oficio N° G-1410 del 8 de mayo del 2000.

la correspondiente al mes de diciembre de 1999, lo cual no significa que haya un atraso en las entregas, tal y como lo denuncian los beneficiarios, ya que la Institución procede a su distribución conforme se realice la liquidación general una vez deducidas las rentas generadas.

Se debe agregar, que la Junta destina un porcentaje específico al Programa de Proyectos Específicos para contribuir con las distintas organizaciones de bienestar social en el mejoramiento de infraestructura, entre otros, el cual no tiene mucha demanda por el desconocimiento que se tiene acerca de los procedimientos a seguir, razón por la cual la Junta ha promovido la labor de capacitación a los administradores de establecimientos respecto a su presentación, liquidaciones, gestión administrativa y calidad de servicios.

Cabe destacar la aprobación de la reforma hecha al Reglamento de la Ley de Loterías, mediante el Decreto N° 28529, publicado en la Gaceta No° 55 del 17 de marzo del 2000, la cual derogó el requisito de que las organizaciones deben estar inscritas ante el Instituto Mixto de Ayuda Social como instituciones de bienestar social a efecto de obtener los recursos económicos en referencia. Dicho requisito fue sustituido por *una certificación emitida por la institución rectora en materia de personas adultas mayores que avale el programa*. En razón de lo anterior, en esta Defensoría se han recibido consultas acerca de casos en los cuales no se ha determinado con precisión cuál es el órgano responsable de extender dicha certificación, arrojando la duda de si le corresponde al Ministerio de Salud o al Consejo Nacional para la Persona Adulta Mayor, enfatizando que la acreditación es requisito para otorgar financiamiento.

Sin embargo, la Junta sostiene que dicha certificación debe ser emitida por el Ministerio de Salud, obviando que conforme la Ley N° 7935 el ente rector en materia de población adulta mayor es el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

Por otro lado, entre las nuevas disposiciones legales dictadas con el fin de contribuir con la generación de recursos a favor de la población adulta mayor, se incluye la Ley N° 7972 que establece la creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar el Plan Integral de Protección y Amparo de la Población Adulta Mayor.

Mediante esta Ley se asigna un treinta y uno por ciento de los tres mil quinientos millones que se recauden en virtud de los impuestos establecidos, al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, vía Ministerio de Hacienda, dinero destinado a los programas y servicios sociales dirigidos a la población adulta mayor, el cual debe distribuirse de conformidad con lo estipulado en el inciso a) del artículo 5 de dicho cuerpo normativo. Al respecto, se debe agregar que las organizaciones de atención han informado que se les ha indicado que dichos recursos se entregarán a partir del año 2001.

Cabe resaltar que el tema de los recursos económicos a favor de la población adulta mayor usuaria de los servicios que ofrecen los establecimientos de atención está estrechamente ligado con los requerimientos técnicos y operativos exigidos por el Ministerio de Salud mediante las normas de acreditación. Sin embargo se evidencia el desfase existente entre los procesos de evaluación iniciados y las medidas tendientes a uniformar los criterios técnicos de entrega de fondos económicos estatales, creando una situación incierta respecto al beneficio que se proyectó hacia la población adulta mayor, y en particular para las organizaciones prestatarias de servicios para esta población.

Ante esta situación, la Defensoría de los Habitantes reitera la urgencia y necesidad de hacer un llamado de atención al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en su condición de órgano rector, a fin de que proceda a realizar una revisión de las competencias propias de cada una de las instituciones públicas y privadas que lo conforman, en la búsqueda de una respuesta conforme con la normativa vigente y en el marco de los derechos que le asisten a este segmento poblacional de cara al cumplimiento del año de vigencia de la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor.

iii. De los resultados alcanzados en el proceso de evaluación de establecimientos de atención de las personas adultas mayores por parte del Ministerio de Salud

Durante el período que comprende este análisis, de los informes rendidos por el Ministerio de Salud a propósito de la investigación iniciada respecto a once quejas conocidas por esta Defensoría, cuyo objeto se refiere al funcionamiento de distintos centros de atención y del seguimiento de cumplimiento de recomendaciones de dos casos ya resueltos, así como de la evaluación anual que remitiera el Ministerio de Salud²⁶⁶, se analizan los resultados de la aplicación del instrumento de evaluación.

- Priorización del proceso de acreditación y rezago de la habilitación como cumplimiento del permiso de funcionamiento

Con base en las distinciones apuntadas líneas atrás entre ambos procesos, resulta notorio que las autoridades de Salud han venido realizando simultáneamente ambas evaluaciones, con la correspondiente confusión para la administración de los distintos establecimientos en cuanto a si cuentan o no con permiso para funcionar y qué incidencia tiene la no obtención de la acreditación, particularmente en cuanto a la dotación de recursos. Esto evidencia que no se tiene claridad de que la habilitación o permiso de funcionamiento, conforme con la Ley General de Salud y lo establecido en el Decreto N° 27569-S de repetida cita es presupuesto para la Acreditación.

Sirvan para ilustrar este punto dos citas en relación con las respuestas del Ministerio de Salud a las solicitudes de informe de esta Defensoría y que evidencia las contradicciones señaladas: “El 22 de julio de 1999 se le realiza la visita de evaluación en acreditación encontrando que la estructura física del establecimiento en forma general es buena (...) Este establecimiento cuenta con permiso sanitario de funcionamiento que vence en julio del 2000, sin embargo, se le realizó el trámite para el proceso de habilitación en noviembre de 1999 con el fin de adelantar dicho trámite. Después de esta evaluación, la Dirección de Servicios de Salud tomó la resolución de otorgarle Acreditación Condicionada al arreglo de las deficiencias encontradas. La próxima evaluación de acreditación será en abril del 2000.” (Oficio N° UDSRS-030-2000 del 2 de febrero del 2000).

Por otro lado, pese a las nuevas connotaciones que otorga la Ley N° 7935 a la acreditación, el Ministerio de Salud continúa dándole el alcance originalmente concebido, no como acto de autorización para el funcionamiento sino como un proceso de aseguramiento de la calidad de los servicios. Así se indica: “... el reglamento de Habilitación contempla un transitorio de 12 meses para que los establecimientos que ya están en funcionamiento y nunca antes se le había exigido la habilitación para su funcionamiento se pongan a derecho...Para la habilitación, se da un plazo de 12 meses para ponerse a derecho independientemente de la cantidad de estándares que cumplan en la primer evaluación. Para la acreditación, en cada estándar se anota el plazo fijado para su mejoramiento. De hecho, sabemos, que en la acreditación los establecimientos no van a cumplir con todos los estándares, ni en la primera, ni en la segunda visita...Se establece un plazo para la segunda evaluación y lo que esperamos encontrar en los establecimientos es una mejoría en relación a la visita anterior, fundamentalmente en aquellos estándares que han sido señalados como más críticos...debemos promover y aunar esfuerzos para que los establecimientos cumplan primero, en el plazo de doce meses, los requerimientos de la habilitación, que son obligatorios para todo el mundo y están especificados en la Ley” Oficio DSS-UA-976-99 del 2 de diciembre de 1999 (La negrita no corresponde al original).

Esta Defensoría coincide con el Ministerio en cuanto a la prioridad sobre el cumplimiento de los requisitos básicos para obtener el permiso de funcionamiento; sin embargo, se hace un llamado de atención sobre el hecho de que la nueva ley ha condicionado el otorgamiento de recursos a los centros a partir de la ACREDITACION, con la prevención de que si en un año, sea al 15 de noviembre del 2000, los establecimientos no cuentan con la misma no calificarán para la obtención de recursos, por lo que por la vía de ley se está previendo a un año plazo el cumplimiento de estándares diferentes a los que hoy se están verificando por la vía de la habilitación.

La situación expuesta se vuelve más confusa cuando, además, de no cumplirse con los requisitos básicos (habilitación), el Ministerio de Salud utiliza una tercer categoría cuando consigna

²⁶⁶ Oficio DSS/285/2000 del 31 de marzo del 2000 suscrito por la Directora de Servicios de Salud y dirigido al Ministro del ramo.

como resultado de la evaluación una acreditación condicionada, como se refirió líneas atrás.²⁶⁷ En este sentido, preocupa la disposición adoptada por el particular por parte de la Junta Rectora del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, cuando en el artículo segundo del Acta N° 2 del 9 de marzo del 2000, señala: "a) Se acuerda definir en el Reglamento a la Ley número siete mil novecientos treinta y cinco la acreditación en dos modalidades. Una modalidad de acreditación precautoria o temporal, en donde se aplican las normas establecidas para la habilitación. La segunda modalidad, la acreditación plena establecido como norma por el Ministerio de Salud". Preocupación que radica en una distinción no contemplada en la ley y que en el fondo no resuelve el problema señalado.

Con el propósito de corroborar estas consideraciones, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministerio de Salud un informe sobre la labor desplegada durante el año en cuanto a la habilitación y acreditación de establecimientos de adulto mayor.

El 28 de marzo del 2000 se nos remite el informe elaborado por la Unidad de Acreditación que, en lo que interesa, destaca:

*"... 3. El total de establecimientos es de 136 (de los cuales 11.82%) son públicos, sin fines de lucro y 25 (18%) son privados, con fines de lucro. **El período de evaluación del proceso de acreditación, se realizó entre los meses de abril y noviembre del año 1999, con un resultado de 47 establecimientos evaluados, quedando distribuidos de siguiente manera: Hogares 32, Albergues 3 y Centros Diurnos 12. (...)***

Sin embargo, siendo la meta a evaluar el 20% de los 136, se evaluaron 47 establecimientos, con este resultado sobrepasó la meta en un 35%.

4. De los 47 establecimientos del proceso de acreditación, 2 de los mismos no lograron en su totalidad el cumplimiento de los estándares de la "Norma de Acreditación de Establecimientos de Atención al Adulto mayor"(...)

*6. **Referente al proceso de habilitación, se realizó la evaluación durante los meses de Octubre, Noviembre y Diciembre del año 1999, 136 (100%) de los establecimientos de atención del adulto mayor; sin embargo no lograron alcanzar en su totalidad el cumplimiento de los estándares de la "Norma de Habilitación establecimientos de Atención Integral a las Personas Adultas Mayores".***

*7. De acuerdo a los resultados encontrados en las evaluaciones y acorde con el reglamento, para el cumplimiento de las mejoras a corregir y ponerse a derecho, **se realizará una segunda visita de evaluación, el primer trimestre del año 2001"...**(SIC) (La negrita no corresponde al original)*

Lo anterior termina de confirmar que el proceso de evaluación para verificar condiciones para la habilitación de funcionamiento de los establecimientos y el de acreditación de los mismos, se ha realizado en forma separada, no obstante ser presupuesto uno del otro.

No resulta comprensible cómo se indica que de la totalidad de los establecimientos evaluados para efectos de habilitación (136) no lograron alcanzar en su totalidad el cumplimiento de los estándares para este fin, pero sí se señala que para efectos de acreditación de los 47 evaluados, sólo dos no cumplieron.

Por último, preocupa a esta Defensoría que para el seguimiento de la evaluación se tiene prevista la realización de una segunda visita de evaluación para el primer trimestre del año 2001, cuando la Ley N° 7395, norma de rango superior a los reglamentos precitados, indica que los establecimientos deben estar acreditados en un plazo de un año a efecto de ser beneficiarios de recursos, plazo que se cumple el 15 de noviembre del 2000. Preocupación que se acrecienta teniendo en cuenta lo fundamental que resulta para estas organizaciones contar con dicho financiamiento para poder seguir funcionando, es decir, atendiendo las necesidades básicas de muchos adultos y adultas mayores.

²⁶⁷ Así también ocurre en el caso correspondiente al expediente N° 8862-22-00.

- Falta de acciones oportunas y efectivas para atender incumplimientos graves

En medio de este traslape de procesos, siguen entonces funcionando establecimientos que, sin siquiera cumplir con los requisitos mínimos necesarios, se encuentran atendiendo a adultos y adultas mayores en condiciones no aptas, sin que se adopten efectivamente las acciones administrativas que resguarden los derechos de estas personas.

En uno de los casos atendidos por esta Defensoría y puesto en conocimiento del Ministerio de Salud desde abril de 1998, en el que se ha podido evidenciar el descuido en que se encuentran los residentes del hogar, el Ministerio de Salud, en evaluación del 17 de noviembre pasado, señala que tan sólo cumple con un 5.5% de lo establecido en los estándares y como recomendaciones y plazo sugerido apunta: "1- cumplir con el 94.5% de lo establecido según norma de habilitación. 2- Plazo 6 meses".²⁶⁸

De la revisión de algunos de los informes remitidos, se evidenció la falta de homologación en cuanto a los criterios de determinación de plazos para solventar las deficiencias que se apuntan en las evaluaciones. Frente a esta inquietud, nuevamente el Ministerio de Salud indicó que "...la razón de dar el mismo plazo a establecimientos que tienen resultados tan dispares en la evaluación es que se debe aplicar el transitorio que establece el reglamento para el otorgamiento de la habilitación." Oficio DSS-UA-976-99 del 2 de diciembre de 1999.

Por ello, fácilmente se desprende que pese a establecerse toda una plataforma institucional y metodológica para llevar a cabo un adecuado proceso de evaluación, los resultados a la fecha no han garantizado el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de establecimientos, en tanto se han complicado los procedimientos y, los fines que se esperan aún se encuentran distantes de las necesidades inmediatas de estas personas.

- Debilidades operativas del proceso de evaluación

Amén de la falta de claridad en cuanto al marco de referencia normativo, de lo expuesto se evidencia a su vez, debilidades operativas en la aplicación del modelo de evaluación por parte del Ministerio de Salud.

Es evidente que la inserción del proceso de "puesta a derecho" de los establecimientos de atención de adultos mayores, conforme con lo previsto desde la misma Ley General de Salud y retomado posteriormente en el Reglamento de Acreditación y Apoyo de Establecimiento y Programas de Atención al Anciano, así como luego dentro de un proceso más global y general de Mejoramiento de la Calidad de los Servicios de Salud, forzó la aplicación de los instrumentos normativos existentes

Esta situación explica por qué el proceso de evaluación empezó al revés, de la acreditación a la habilitación y cómo esta falta de secuencia se vio a su vez afectada por la inexistencia de una plataforma institucional abocada a la especificidad de la población adulta mayor, a partir de los cambios sufridos en la organización del Ministerio.

A lo anterior se suma la falta de recurso humano suficiente para atender la complejidad del proceso y dar seguimiento, dentro de plazos de razonables, a las distintas acciones de verificación. La Defensoría de los Habitantes tiene conocimiento que la incorporación de los niveles locales en esta dinámica fue posterior y en algunos aspectos aún depende de las acciones iniciales por parte de la Unidad de Acreditación en el nivel central.

- Insuficiencia de los instrumentos de evaluación existentes como mecanismos de verificación de respeto de derechos fundamentales

²⁶⁸ Oficio DSS-796-99 del 19 de octubre del Sr. José F. Hernández D., Enfermero Unidad de Acreditación dirigido a la Dra. Xinia Carvajal, Viceministra de Salud.

En ese sentido es importante recalcar, que no obstante disponer de un cuerpo de normas de evaluación de calidad, este instrumento no se constituye en un mecanismo efectivo para verificar el cumplimiento de derechos como lo demanda la realidad actual enmarcada en una ley de protección específica de la población adulta mayor, siendo necesario proceder a su revisión a fin de incorporar indicadores de eficacia a este nivel.

Por otra parte, antes de la promulgación de la Ley N° 7935, la metodología empleada en su aplicación y la regularidad en cuanto a las visitas y acciones de verificación no permitieron garantizar una efectiva protección y satisfacción de las personas usuarias en casos de abuso y maltrato en dichos centros, los cuales en su oportunidad se hicieron del conocimiento del Ministerio de Salud, debiendo recurrirse a otras instancias de defensa, no obstante que la denuncia no tuvo ningún efecto en el funcionamiento ordinario del establecimiento denunciado.

e. De otras disposiciones legales a favor de la población adulta mayor

i. Ley N° 7936 Reforma del Artículo 33 de la Ley Reguladora de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, N° 3503.

Esta reforma establece la excepción a favor de la población adulta mayor en relación con la tarifa que se fijará uniformemente en las concesiones para la explotación de transporte automotor de personas en vehículos colectivos, la cual dispone lo siguiente: *"Las personas mayores de 65 años viajarán sin costo alguno en los desplazamientos que no excedan de 25 kilómetros. En los desplazamientos mayores de 25 kilómetros y menores de 50 kilómetros, pagarán el cincuenta por ciento (50%) del pasaje, en los desplazamientos mayores de 50 kilómetros, pagarán el setenta y cinco por ciento (75%) del pasaje"*.

Así mismo en el transitorio único, indica que las disposiciones transcritas regirán para las concesiones que se inicien o sean renovadas posteriormente a la entrada en vigencia de esta ley.

En virtud de que la aplicación de dicha disposición está sujeta a la renovación de las concesiones de las distintas rutas de buses, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Dirección de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, informar acerca de las renovaciones que habrán de conocerse durante el presente año y las fechas específicas, a fin de evaluar a partir de cuándo entra a regir la reforma en referencia.

De la información remitida y conforme con la tabla de vencimiento de concesiones que al efecto lleva la Dirección de Transporte Público, cabe destacar que, a la fecha, se registran 37 concesiones vencidas, distribuidas de la siguiente forma: en el Area Metropolitana se contabilizan 17 y 4 de otras áreas de San José. En Alajuela 7, en Cartago 4, en Heredia 2 y en Limón 5, todas en las distintas rutas existentes.

Al respecto, esta Defensoría dará seguimiento al cumplimiento efectivo de lo dispuesto por esta ley a efecto de analizar los ajustes respectivos en el modelo tarifario vigente y, recomendar lo que corresponda en relación con los mecanismos de control y difusión que deben definirse con el objeto de que los concesionarios demuestren, fehacientemente, cuántas son las personas subsidiadas, dado que la información que se suministra ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes es estrictamente de naturaleza contable.

ii. Ley N° 7950 sobre reformas a la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda N° 7052.

Para la Defensoría de los Habitantes, el derecho a la vivienda de la población adulta mayor reviste ciertas características especiales, ya que mediante el acceso a este derecho se contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de este grupo etéreo, por lo cual se deben mejorar las condiciones de habitabilidad por medio de la construcción y/o el acondicionamiento adecuado de la

vivienda en función de sus necesidades particulares como población en proceso de envejecimiento, cuya capacidad funcional se ve disminuida conforme avanza la edad y que afecta su grado de autonomía tanto física como emocional.

En este sentido, se estima que el derecho a la vivienda para estas personas trasciende la mera detentación de un inmueble, sin perjuicio de la titularidad del bien, convirtiéndose en el derecho a gozar de un espacio propio para su permanencia, sea cerca de la familia o en la comunidad donde ha desarrollado su vida, pero sobre todo como un bien fundamental para conservar su autonomía e independencia y, así lograr hacer realidad el concepto de vivienda digna y adecuada que recoge la Ley N° 7935.

Por lo anterior, cabe destacar el avance de la reforma legal introducida al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, en relación con la creación del Fondo de Subsidio para la Vivienda (Fusovi), mediante el cual se abre la posibilidad para que las personas adultas mayores sin núcleo familiar, puedan ser propietarios de inmueble habitacional acorde con sus necesidades y posibilidades socioeconómicas y que el Estado les garantice este beneficio.

Así mismo, se contempla en esta reforma, la posibilidad para aquellas personas con discapacidad y/o sus familias, o que por su mera condición de persona adulta mayor no pueda realizar labores que le permitan ganarse su sustento o no cuentan con familia que pueda dárselos, de recibir un bono familiar y medio para adquirir vivienda propia o que teniéndola requieran de reparaciones o mejoras, a fin de otorgar una respuesta conforme con su capacidad física y mental.

En igual forma, se estableció que a partir de la entrada en vigencia de la reforma (12 de enero del 2000) se concedía un plazo de tres meses el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANVHI) para que procediera a reglamentar esta ley, así como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) crear una unidad administrativa expresamente dedicada a apoyar las gestiones de la población adulta mayor con este propósito.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes solicitó a ambas entidades, mediante los oficios N° PE-042-2000 y N° PE-040-2000 respectivamente, informar acerca de las previsiones adoptadas para cumplir lo indicado en esta legislación, así como el resultado final en el momento oportuno.

No obstante, únicamente el Ministerio de la Vivienda y de Asentamientos Humanos, remitió el informe correspondiente, que en lo que interesa, señala: *"... que antes de realizar labores de divulgación y activa administración, resulta preferible contar con la correspondiente reforma reglamentaria, para no definir políticas o dictar alguna directriz que pueda resultar contradictoria con lo que ahí, en ese nivel normativo reglamentario, se defina..." (sic)*

En relación con la reforma aclara este Ministerio que la ley que se modifica es la que sustenta la existencia legal del BANVHI, por lo que resulta fundamental la creación de las normas reglamentarias que permitan implementar lo que en dicha reforma se dispone.

Además esta Defensoría con el fin de dar seguimiento a las acciones emprendidas por las entidades competentes en vivienda, dispone de la información del BANVHI en cuanto a la entrega de bonos de vivienda dirigidos a población adulta mayor, que a marzo del presente año registra 923 casos otorgados por las distintas entidades autorizadas.

A pesar de lo expuesto, debe reflexionarse acerca de lo que algunos entendidos en la ejecución de proyectos de vivienda de interés social, consideran como una debilidad que tendrá que considerarse a la hora de concretar este derecho de la población adulta mayor, actualmente consolidado de manera indiscutible en la Ley Integral N° 7935.

Se sostiene que, en tratándose de personas mayores, surgen algunas dificultades en relación con su capacidad de mantenerse en forma independiente en una casa de habitación. Se señala que a consecuencia de su edad, de los problemas de salud que algunos tienen, así como de los escasos recursos económicos de que disponen y la necesidad de apoyo de sus familiares más cercanos, es preciso vigilar atentamente en qué medida una vez concedida la opción habitacional, estas personas pueden mantener su posesión de forma que ésta no se vaya a ver afectada por

dificultades en la atención de las obligaciones pecuniarias o ante un eventual despojo del inmueble por parte de parientes cercanos.

En este sentido, la Defensoría llama la atención a propósito de la elaboración de disposiciones de carácter reglamentario, sobre la necesidad de que las autoridades de vivienda en conjunto con el Consejo Nacional de las Personas Adultas Mayores, evalúen con cierta periodicidad la forma como se está ejecutando el proyecto, en particular el disfrute efectivo del beneficio a favor de la población meta, con el propósito de verificar su concordancia con los objetivos inicialmente propuestos.

f. Del Régimen No Contributivo de Pensiones

En la Ley N° 7935 se establece el derecho de la persona adulta mayor a una pensión oportuna que le permita satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones, es decir, se reconoce una cobertura más amplia al derecho a la pensión y jubilación por la sola condición etárea.

Así mismo, el informe correspondiente al Plan de Solidaridad Año 2000, el cual gira en torno a los principios de atención a la pobreza, indica que ¢10,740 millones se destinaron al Régimen No Contributivo para atender 73,000 beneficiarios.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Departamento Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, indicar los criterios y mecanismos definidos para la determinación de los beneficiarios, de forma que se armonice la disposición de ley con los planes de gestión institucionales. Lo anterior teniendo en cuenta el caso de aquellas personas que han contribuido a su pensión, pero no reportan el número de cuotas suficientes y, que a su vez, eventualmente no coinciden con los criterios de "bajos recursos" para los cuales está previsto este régimen.

En este sentido, dicho Departamento informó que para el presente año se otorgarán a partir del mes de marzo, 5000 nuevas pensiones para alcanzar la cifra señalada en el informe arriba citado, las cuales se entregarán en los tres meses siguientes, mediante convenio con el Instituto Mixto de Ayuda Social, utilizando el perfil de beneficiario determinado por esta última institución a través de la Ficha de Identificación Social (FIS), el cual determina que el monto a partir del cual se entrega la pensión se define con base en el ingreso per cápita conforme los criterios de la canasta básica.

Se agrega que de esta forma se concede en forma individual, indistintamente del núcleo familiar al que pertenezca el beneficiario, en procura de promover la independencia de la persona adulta mayor. En este sentido, se señaló que este Departamento coordina con el Programa Ciudadano de Oro a fin de potenciar las capacidades de este segmento poblacional brindando capacitación tendiente a la búsqueda de diversas alternativas de generación de ingresos.

Derivado de la solicitud de información de esta Defensoría en relación con los riesgos de cobertura de este régimen se indicó que por vejez se entregaron 38,974 pensiones correspondiendo a un 57% del total del régimen no contributivo.

De lo expuesto se puede concluir, que si bien el monto asignado por este régimen es insuficiente para satisfacer las necesidades de esta población (oscila entre ¢10, 000 y ¢13,000), también es importante reconocer las iniciativas tendientes a procurar que esta población encuentre otras fuentes de ingresos; sin embargo, esta opción dista mucho de las exigencias impuestas ante el reconocimiento de un derecho *per se* para esta población, demandando así una revisión de los programas y políticas existentes a fin de satisfacer esta necesidad de conformidad con lo establecido en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.

g. Campaña de expresión "Hoy quiero decir..."

La Defensoría de los Habitantes y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano, entidades de defensa de los derechos y protección de las personas adultas mayores,

respectivamente, han unido esfuerzos con el propósito de coadyuvar a enfrentar el reto del fenómeno de envejecimiento, teniendo en cuenta, entre otros, el cambio de la pirámide demográfica y el significativo aumento de la población mayor de 60 años que se prevé para los próximos lustros. Por esta razón y en virtud de la resolución de Naciones Unidas que declaró el año pasado, como Internacional de las Personas Mayores bajo el lema "*una sociedad para todas las edades*", se consideró necesario contribuir en la construcción de una cultura de derechos a favor de este grupo poblacional.

En este sentido, se estimó que los primeros llamados a convertirse en actores principales de esta verdadera cultura son precisamente las personas adultas mayores, por lo que se debe crear en esta población conciencia de sí mismos y de su grupo, como personas activas que deben empeñarse en su protección y el fortalecimiento de sus propios derechos como titulares. Por tanto, se consideró fundamental empezar por *oír su voz*, permitiéndoles ejercer de manera plena su derecho de expresión de conformidad con el objetivo de la declaratoria de Naciones Unidas.

Es así como se diseñó la Campaña de Expresión "*Hoy quiero decir...*" como un mecanismo para lograr que las personas adultas mayores manifiesten su propia percepción, revelen su imagen, inquietudes y necesidades y, a partir de ello, impulsar nuevas formas de articular la dinámica social, de forma que se garantice la efectiva participación de las personas adultas mayores como *ciudadanos con derechos y obligaciones adecuados a sus capacidades*.

Dado que se considera que una de las alternativas más favorables y que procura el acompañamiento de la persona en su proceso de envejecimiento, inserto dentro de su núcleo familiar y comunal, son los centros diurnos de atención, esta campaña se dirigió básicamente a los usuarios de éstos.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA) ejecutaron este proyecto a partir del 23 de agosto al 1° de octubre de 1999, con la participación de los 26 centros diurnos, que a su vez promovieron la participación de otras personas mayores vecinas de su localidad, logrando obtener la participación de aproximadamente 300 personas adultas mayores

La actividad consistió en la elaboración de una carta por parte de la población meta, mediante la que se pretendía que la persona participante indicara cómo se autopercibe, sea como persona miembro de una familia, una comunidad, un centro diurno y /o de la sociedad, de manera que permitiera extraer insumos para hacer una evaluación objetiva en cuanto a sus necesidades, la eficacia de sus derechos y los servicios que requiere, así como la percepción de la sociedad conducente a un cambio de paradigma que incorpore a estas personas en los planes de desarrollo.

Entre los principales resultados obtenidos, destacan como temas de mayor relevancia para el grupo participante, aquellos referidos a la atención médica, patologías y discapacidades, pensiones, recreación, ámbito familiar, comunal y social, así como la atención y las relaciones interpersonales en los centros diurnos.

Se evidenció la presencia implícita de un sentimiento de exclusión social que en forma sistemática y progresiva sufren estas personas conforme avanza su edad. Esta situación aumenta su grado de vulnerabilidad y los empuja a asumir un rol segregado del contexto familiar y comunitario. Pierden así de vista la posibilidad de aprovechar sus potencialidades y de continuar desenvolviéndose apropiadamente a fin de lograr satisfacer sus necesidades y contribuir con su experiencia en la dinámica de la sociedad.

En igual forma, quedó latente la necesidad de una atención médica más humana, prioritaria, preferencial y especializada, sin embargo, esta necesidad no se visualiza como un derecho.

Respecto a la pensión, en la mayoría de los casos los participantes fueron muy claros al precisar que el monto de sus pensiones no les alcanza para sufragar sus necesidades básicas, sin que la información suministrada refiriera a la naturaleza del régimen de pensión al cual se encuentra adscrito (contributivo o no).

En el ámbito familiar, aún y cuando hubo personas que se manifestaron satisfactoriamente respecto a su rol dentro de la familia, hubo quien clama por el reconocimiento de su condición de persona adulta mayor madre, padre, esposo (a), abuelo (a), entre otros roles que le corresponden por ser. Por lo que dejan manifiesto la sensación de menosprecio y desvalorización de su trabajo dentro del hogar y la poca consideración como miembro activo del núcleo e incluso excluido de la toma de decisiones.

Acerca de su participación en el Centro Diurno, señalaron su satisfacción en cuanto a los servicios que se les brinda, destacando las alternativas de entretenimiento, ocupación artesanal y de promoción de la salud.

En este sentido, La Defensoría de los Habitantes y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano concluyen que los Centros de Día, resultan ser una opción efectiva para aquellas personas mayores que teniendo una familia o viviendo solos desean seguir interactuando en procesos de convivencia social, procurando el aprovechamiento de su tiempo libre. Además, es una alternativa que tiende a disminuir la propensión a institucionalizar a este grupo etáreo.

En relación con el ámbito de la familia, estos centros ofrecen a los parientes de las personas adultas mayores la posibilidad de facilitar el cumplimiento de sus responsabilidades dentro de la dinámica familiar, de forma que puedan revisar y fomentar cambios conductuales en relación con el sistema de apoyo intrafamiliar.

Sin embargo, existe absoluta conciencia tanto de parte de la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano como de la Defensoría de los Habitantes, de que estos Centros Diurnos requieren de un replanteamiento en cuanto a la filosofía y fines que sustentan su actividad; asimismo, es necesario realizar estudio en relación con las necesidades de los usuarios, de manera que los servicios que se brinden se orienten a su satisfacción. Por ello, se considera que estos Centros deben tener como principios rectores, ante todo, la autorealización de la persona mayor, definida como el logro de sus objetivos y aspiraciones personales, a través de su participación activa durante el mayor tiempo posible en la comunidad y para la comunidad.

Igualmente, conforme a la dinámica familiar actual, les corresponde apoyar la mecánica de las relaciones intrafamiliares, apoyando desde lo social, psicológico y afectivo el desarrollo de las potencialidades de las personas mayores, contribuyendo con ello y fortalecer un perfil activo e integrado de las personas mayores.

Por último, como consecuencia de las necesidades económicas tanto de las personas mayores destinatarios y de los requerimientos presupuestarios para el funcionamiento de estos programas, se debe considerar la reestructuración de estos programas alrededor de proyectos de integración social, más allá de las actividades realizadas hasta la fecha, que permitan el surgimiento de iniciativas como microempresas, clubes, asociaciones de personas mayores, entre otros, diseñados con el fin de fortalecer la socialización de la persona mayor y su efectiva protección, en igualdad de oportunidades y de derechos.

Por consiguiente la Defensoría de los Habitantes y la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano, emitieron un pronunciamiento con el fin de hacer un llamado a las autoridades públicas y, en forma particular, a la Junta de Protección Social de San José, al Instituto Mixto de Ayuda Social y al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor para que se evalúen este tipo de programas y se apoyen los esfuerzos para encauzar la orientación de los Centro Diurnos hacia la reconceptualización del abordaje de este grupo etario.

2. Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad comienzan a incursionar en diversas esferas de la sociedad; sin embargo, se enfrentan a un entorno que en muchas ocasiones es hostil y que se erige en un obstáculo de considerable magnitud para el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales. Por ello, se requiere la activa participación del Estado y, en general, de las instituciones que conforman el sector público, impulsando un proceso de ajuste del espacio físico, los servicios, las actividades,

la información, la documentación, así como las actitudes, a las necesidades de las personas con discapacidad. Para que este proceso de ajuste sea exitoso es indispensable la voluntad política.

La Defensoría de los Habitantes organizó el día 14 de mayo de 1999, conjuntamente con el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y la Federación Costarricense de Personas con Discapacidad, el II Foro Nacional de Evaluación del Cumplimiento de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. Una de las principales conclusiones que se extrajo de dicho Foro es la escasa voluntad política de las altas instancias del Gobierno para cumplir en forma efectiva con las disposiciones de este cuerpo normativo, que es el instrumento más importante con que cuenta nuestro país para consolidar el señalado proceso.

Según afirman los participantes del Foro, tanto funcionarios públicos como miembros de la sociedad civil, la falta de voluntad política se refleja, en parte, en los presupuestos de las diversas instituciones públicas ya que no son suficientes para brindar accesibilidad a los servicios ofrecidos por las mismas, y para el adecuado desarrollo de los programas.

a. El II Foro Nacional de Evaluación del Cumplimiento de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad

A tres años de la promulgación de la Ley N° 7600, la Defensoría de los Habitantes, el Consejo Nacional de Rehabilitación y la Federación Costarricense de Personas con Discapacidad, consideraron pertinente continuar el proceso de verificación del grado de cumplimiento de este cuerpo normativo.

Para efectos metodológicos, el Foro se dividió en siete ámbitos de análisis y discusión, a saber: el acceso a la educación, al trabajo, a los servicios de salud, al transporte y al espacio físico, a la cultura, la recreación y el deporte, planes y toma de decisiones, comunidad y familia. Cada uno de los ámbitos se dividió a su vez en dos grupos, uno constituido por representantes del sector público y el otro conformado por representantes de la sociedad civil. Posteriormente, los dos grupos de cada ámbito confrontaron su percepción sobre el avance del cumplimiento de la Ley N° 7600.

De la información, se arribó a las siguientes conclusiones:

- Se hizo notoria, tanto en las mesas de trabajo como durante el análisis de los resultados, la escasa voluntad política para cumplir con las disposiciones de la ley e incorporar la perspectiva de la discapacidad en las políticas, planes, presupuestos, programas y servicios de carácter público en general.
- Lo anterior se acentúa dada la carencia de una gestión rectora y fiscalizadora clara y decidida, no solamente en materia de discapacidad sino en otros ámbitos de la sociedad como trabajo, salud, transporte y otros.
- Resultó evidente la escasa información que se maneja en los diferentes sectores respecto a la ley y su nivel de cumplimiento, lo cual limitó en determinados momentos que se lograra mayor profundidad, detalle y registro de acciones desarrolladas por las entidades representadas en las discusiones de las mesas de trabajo.
- La participación de las organizaciones de personas con discapacidad reflejó falta de integración, de articulación, de desarrollo organizativo y de claridad de la perspectiva cívico política que deben incorporar, para emprender la lucha por el respeto a los derechos humanos de las personas con discapacidad.

Después de analizadas las conclusiones se giraron las siguientes recomendaciones:

- El Foro Nacional y los Foros Regionales de Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad deben realizarse en forma periódica y considerar la representación de sectores etarios, genéricos, y la diversidad en discapacidad.

- Deberá agilizarse la formulación y la adopción de las políticas públicas en discapacidad, a efectos de facilitar la viabilización de la Ley N° 7600.
- Intensificar esfuerzos de concienciación y capacitación respecto a la aplicación de la ley y su correcta interpretación, de conformidad con el paradigma de la vida independiente y el enfoque de los derechos humanos.
- Incorporar la perspectiva de la discapacidad en la agenda política, económica y social del Estado costarricense.
- Las organizaciones de personas con discapacidad deberán elaborar con carácter de urgencia una agenda política propia para emprender la lucha por sus derechos humanos.

Conforme a las competencias de la Defensoría de los Habitantes estas conclusiones y recomendaciones se han hecho del conocimiento de las instancias públicas y las organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de impulsar cambios fundamentales en el cumplimiento de la normativa.

b. Acceso a las Fuentes de Trabajo

El conseguir un trabajo digno que garantice una adecuada remuneración para la satisfacción de las necesidades básicas de todas las personas es un derecho consagrado tanto en instrumentos jurídicos internacionales como en la propia Constitución Política. Sin embargo, para un porcentaje de la población, este derecho es ilusorio ya que no tiene efectivo acceso al mismo. Ante esta situación, el Estado debe elaborar y ejecutar políticas relativas a la consecución del pleno empleo. Dentro de este porcentaje se encuentran un número importante de personas con discapacidad. En la encuesta de Hogares de julio de 1998, se incluyó un módulo sobre discapacidad a efecto de llenar la sensible ausencia de estadísticas en este campo. Específicamente, en materia de empleo arrojó el dato de que sólo el 36.1% de personas con lesiones o impedimentos se encuentran ocupados²⁶⁹, lo cual evidencia la magnitud del problema.²⁷⁰

No se debe pensar que el problema de desempleo de las personas con discapacidad es exclusivo de Costa Rica, sino por el contrario, es un problema de carácter mundial y es resultado de la discriminación que históricamente han enfrentado las personas con discapacidad. Ante este panorama, la Organización Internacional del Trabajo ha adoptado diversos documentos, como la Recomendación N° 99 del 1955 y el Convenio Sobre la Readaptación Profesional y el Empleo ratificado por el Estado Costarricense mediante la Ley N° 7219.

El concepto de readaptación profesional ha sufrido toda una evolución desde los primeros días en el que lo esbozó la OIT. Hoy en día, este concepto se extiende "*a todos los servicios y a todas las medidas susceptibles de contribuir a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad en la vida profesional y, en consecuencia, permitir la inserción y la reinserción social*"²⁷¹. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 7 de dicho Convenio, la Readaptación profesional está compuesta, entre otros servicios, por la orientación, la formación, el empleo y la colocación.

El numeral 4 de la Convención N° 159 de la OIT señala que las medidas de readaptación profesional, entre otras, deben fundamentarse en el principio de igualdad de oportunidades de los trabajadores con o sin discapacidad. El principio de igualdad ha sufrido toda una evolución desde su primera enunciación normativa, ya que de una concepción meramente formalista ha pasado a un postulado sustancial y la jurisprudencia patria da fe de esta afirmación. De esta transformación histórica surge la igualdad de oportunidades.

²⁶⁹ Proyecto de Formulación de Políticas Públicas, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, agosto de 1999, p.7

²⁷⁰ La Defensoría de los Habitantes hace referencia a esta fuente en virtud de no contarse con información más actualizada. Se espera que el próximo Censo Nacional arroje datos que ayuden a visualizar en una dimensión más precisa de la realidad del problema.

²⁷¹ Readaptación Profesional y Empleo de Personas Inválidas, Conferencia Internacional del Trabajo, 86 Reunión, 1998, Oficina Internacional del Trabajo, p. 26

La igualdad de oportunidades reconoce y valora las diferencias que existen entre los grupos que integran la sociedad. No se pretende la uniformidad de las personas, sino se propone brindar un trato equitativo de acuerdo con las circunstancias que rodean a cada individuo. En ciertas ocasiones se requiere el trato diferenciado para alcanzar la igualdad. Reiterando conceptos o bien, especificándolos, se debe afirmar que la Convención N° 159 no considera discriminatorias las medidas positivas especiales dirigidas a que las personas con discapacidad puedan tener acceso a un trabajo o conservarlo, en este caso específico.

En cuanto a los servicios de colocación, la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad establece en su artículo 23 que *"el Estado garantizará a las personas con discapacidad, tanto en zonas rurales como urbanas, el derecho de un empleo adecuado a sus condiciones y necesidades personales"*. Este precepto debe entenderse en el sentido de que el Estado debe velar porque las personas con discapacidad no sean discriminadas en cuanto al acceso a las fuentes de trabajo. Aún más, implica la puesta en práctica de políticas de colocación y promoción del empleo para las personas con discapacidad atinentes a la eliminación de obstáculos para su incorporación al mercado laboral.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia de una persona con discapacidad en la que manifiesta que la Oficina de Colocación Selectiva del Ministerio de Trabajo que funcionó durante varios años fue cerrada, con lo cual desapareció un servicio destinado para las personas con discapacidad.²⁷² La Defensoría de los Habitantes considera que los servicios de colocación laboral que orientan a este sector de la población requieren de un cambio cualitativo que responda a sus necesidades.

La Defensoría de los Habitantes es del criterio que los servicios que se brindan en este campo no deben ser especializados sino accesibles. La diferencia de estos dos conceptos se encuentra en que el primero centra su atención en el usuario porque se parte de la idea de que éste presenta características diferentes y por ello, requiere la atención particular para nivelarlo con el resto de la población; entre tanto, el segundo sin dejar de reconocer y respetar las diferencias que se dan entre las personas, considera que lo que se debe modificar es el entorno para que el usuario efectivamente reciba el servicio. Así por ejemplo, la información que se proporciona en los servicios de colocación debe considerar las necesidades de comunicación de las personas con deficiencias visuales y auditivas.

La Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo recientemente informó a funcionarios de la Defensoría de los Habitantes en una reunión que se efectuó en la sede del Consejo Nacional de Rehabilitación que dicha Cartera abrirá de nuevo los servicios de colocación profesional. Dicha Dirección debe tomar en cuenta los argumentos antes expuestos para que el servicio de colocación reúna una serie de características a efecto de incorporar el concepto de la accesibilidad.

Los resultados del II Foro Nacional de Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad en el ámbito laboral son preocupantes, toda vez que según los participantes son pocos los recursos económicos asignados, no existen servicios de readaptación a los puestos de trabajo y no se imparte capacitación adecuada. Estas conclusiones extraídas del Foro Nacional son aún más preocupantes tomando en cuenta los accidentes por riesgo laboral que cada día aumenta la población con discapacidad que se encuentra dentro del rango de la PEA.²⁷³

Sin embargo, se presenta evidencia que la situación en este campo puede cambiar. El mencionado Ministerio diseñó su Política Institucional en Materia de Discapacidad con arreglo a lo que dispone el transitorio IV de la Ley N° 7600. En dicha Política se plantea el desarrollo de dos programas fundamentalmente: uno dirigido al mercado competitivo y el otro orientado al autoempleo o empleo alternativo.

²⁷² Expediente N° 7485-22-99

²⁷³ Al Día del 9 de febrero de 2000, Ps. 4 y 5.

La Defensoría de los Habitantes observa positivamente esta iniciativa del Ministerio de Trabajo, ya que durante muchos años dicha Cartera no elaboró propuestas destinadas a las personas con discapacidad. Esta propuesta se le dará seguimiento.

Por otra parte, en el Informe Anual 1998-1999, la Defensoría de los Habitantes expuso las denuncias que recibió en referencia al tema de los talleres protegidos. Como resultado de las recomendaciones giradas en las resoluciones relativas a este tema, se constituyó una comisión cuya finalidad es la confección de un cuerpo normativo que regulara los talleres protegidos a efecto de reguardar los derechos de las personas con discapacidad que asisten a estos centros.

Dicha comisión se encuentra integrada por funcionarios del Consejo Nacional de Rehabilitación, del Instituto Nacional de Aprendizaje, del Ministerio de Educación Pública, del Ministerio de Trabajo y de la Defensoría de los Habitantes. En la actualidad, la comisión se encuentra estudiando la mejor opción para la población que asiste a los talleres protegidos.

c. Los Derechos de las Personas con Discapacidad Mental frente a los Servicios de Salud y frente a la Comunidad

Las personas con discapacidad mental históricamente han sido objeto de la discriminación de la sociedad ya que son percibidos como seres que asumen comportamientos extraños, que se apartan de lo que convencionalmente se considera como "normal"²⁷⁴. El concepto de normalidad es altamente subjetivo y responde a los intereses del grupo dominante²⁷⁵. Por lo que en muchos casos fueron segregados del resto de la población para que no causaran problemas o para que no fueran observados. Lo anterior responde al control social imperante, desde la Edad Media hasta nuestros días, que no respeta la diversidad dentro de los miembros de la comunidad.

Los denominados asilos de "locos" surgieron precisamente para cumplir dicha función²⁷⁶. Aún en nuestros días, persiste la idea de que el lugar lógico donde deben permanecer estas personas son las instituciones psiquiátricas para que estén en buen recaudo. Esta respuesta institucional ha implicado la violación sistemática de los derechos humanos de las personas con discapacidad mental.

Sin embargo, la transgresión de los derechos de las personas con discapacidad mental no sólo tiene lugar en este tipo de centros, sino también, en un gran número de escenarios como en el propio seno familiar, las escuelas, los colegios, el trabajo, las oficinas públicas y privadas, los centros penitenciarios²⁷⁷.

i. El papel de la Comunidad

Por las razones antes enunciadas, se debe realizar una campaña de divulgación cultural y social para mostrar una nueva realidad y emprender el camino de remontar la cultura de la exclusión que desde siempre se ha aplicado contra estas personas. Una de las primeras acciones que se deben concretar, es la descentralización de la atención psiquiátrica en el país con la finalidad de brindar mayor cobertura a la población y cumplir con el derecho de estas personas a

²⁷⁴ Desde la Antigüedad se pueden contemplar los términos de "energúmenos" de la Grecia Clásica, o los furiosos romanos a la "Mente Captus" de los latinos, y eran las personas que actuaban con una fuerza venida de no se sabe dónde. Este mismo energúmeno paso a la tradición cristiana para denunciar al poseído por el Demonio. Foucault, Michel, *Enfermedad Mental y Personalidad*, Editorial Paidós, 1991, p. 88.

²⁷⁵ La Ciencia Médica al establecer la división entre lo positivo y lo negativo, lo normal y lo patológico, lo comprensible y lo incomprensible, lo significativo y lo insignificante, codifica la rareza, la anormalidad, de aquello que escapa a lo racional, lo que da lugar a un amplio movimiento destinado a poner vallas: el loco al asilo, el enfermo al hospital, el asocial a la prisión. *Ibid*, p. 10

²⁷⁶ Corresponde al Siglo XIX haber tecnificado el espacio de la exclusión cuyos objetos de estudio eran los leprosos, las personas con discapacidad mental, los violentos, los vagabundos, los mendigos. Y estas formas de exclusión conllevaron el encierro: los leprosarios, los asilos psiquiátricos, la penitenciaría. Foucault, Michel, *Vigilar y Castigar*, Editorial Siglo Veintiuno, Madrid, 1975, p. 202

²⁷⁷ Ante la creciente preocupación internacional sobre esta temática, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas adoptaron el 17 de diciembre de 1991, los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Salud Mental. Este cuerpo normativo internacional contiene, entre muchas otras cosas, las disposiciones mínimas para la atención de las personas con discapacidad mental en los centros hospitalarios.

desarrollarse integralmente en sus comunidades de origen. Esta descentralización debe conllevar necesariamente la puesta en práctica de un modelo de atención de la salud mental que tenga como soporte los servicios brindados en la comunidad.

Diferentes países europeos como Italia han propuesto la abolición del hospital psiquiátrico, incluso se han promulgado leyes en esa dirección con dudoso éxito, toda vez que para poner en marcha un proyecto de tal envergadura se requiere el apoyo de la comunidad²⁷⁸. Por ello, se destaca que, con respecto a la atención médica de las personas con trastornos mentales, además de una reforma normativa-institucional, se necesita de una revolución cultural tendiente a observar a los miembros de este sector de la población ante todo como personas titulares de derechos, entre los cuales el más importante es el derecho de convivir con sus familiares, amigos y vecinos.

Esta revolución cultural debe también permear en la construcción de una nueva sociedad que sea abierta a la diversidad. Sin embargo, es importante destacar que, muchas veces, la comunidad enfrenta problemas que vienen a afectar la salud mental de sus miembros. La falta de recursos económicos, la contaminación sónica o ambiental, la intolerancia, la violencia doméstica, el alcoholismo, la drogadicción son problemas que generan síntomas de violencia social, que se traducen en más suicidios y en más homicidios²⁷⁹ que en el pasado.

Sin resolver los conflictos sociales de la comunidad previamente, no se puede iniciar la revolución cultural y social a favor de las personas con discapacidad mental, por cuanto estarían siendo tratados en comunidades disfuncionales, con el agravante de que la intolerancia frente a las personas con discapacidad mental puede afectar el desarrollo integral de éstas.

Por esta razón, esta revolución social debe encuadrarse en un marco más amplio de Salud Pública que dé respuesta a estos conflictos mediante la prevención de todos los problemas sociales antes apuntados.

ii. Sobre las Quejas Planteadas ante la Defensoría referentes a violaciones de Derechos Humanos en materia de atención a la Salud Mental

La Defensoría de los Habitantes recibió un conjunto de denuncias relativas a la atención en el Hospital Nacional Psiquiátrico. En el proceso de investigación de estas denuncias se detectaron lagunas en la legislación costarricense que regula la salud mental, que pueden implicar violaciones de los derechos fundamentales de los pacientes y, por tanto, requieren de una pronta solución.

Un paciente del Hospital Nacional Psiquiátrico se apersonó a las instalaciones de la Defensoría de los Habitantes afirmando que ha sufrido en este centro de salud tratos inadecuados consistentes en encierros prolongados en calabozos, ataduras de pies y manos y el uso de la violencia²⁸⁰. Se practicó una inspección hallándose un cuarto en el pabellón 4 de hombres de dicho nosocomio que no tiene ventilación, ni servicios sanitarios y algunos pacientes manifiestan que se usa para infringir castigos. Por su parte, la Dirección General del Hospital Nacional Psiquiátrico indicó con respecto a esta denuncia que no se practican castigos a los pacientes, sino que se

²⁷⁸ Esto ocurre durante la década de los años 70, cual es la época de florecimiento de los movimientos contestatarios europeos, en que un grupo de psiquiatras italianos liderados por Franco Basaglia, abrieron la discusión sobre el modelo manicomial. En su planteamiento, se puso en descubierto las estructuras de poder y sujeción en los servicios psiquiátricos. La idea central, encuadrada en una lucha por la dignidad del hombre, apuntaba con terminar con el manicomio como lugar de depósito, reclusión o castigo para personas cuya única transgresión era la de padecer una enfermedad mental. Así se promulga en Italia la Ley N° 180 del 13 de mayo de 1978, cuyo aspecto más sobresaliente es la abolición de la institución manicomial, prohibiendo expresamente construir nuevas instituciones psiquiátricas especializadas e internar nuevos pacientes en los hospitales psiquiátricos existentes. Kraut, Alfredo Jorge; *Aspectos Normativos de la Atención Psiquiátrica*, Serie Informes Técnicos N° 42, Proyecto de Legislación en Salud, Programa de Políticas en Salud, División de Salud y Desarrollo, Washington, 1994, p. 6

²⁷⁹ La violencia en sus múltiples manifestaciones es un factor disruptor de las posibilidades de integración social y del logro de una convivencia democrática. En Costa Rica, las muertes violentas constituyen un serio problema para el tejido social, con hondas repercusiones en los ámbitos de la salud pública y la seguridad ciudadana, y que además tiende a agravarse con el tiempo: por ejemplo, mientras la población creció de un trieno a otro en un 34%, la incidencia de la violencia se elevó hasta un 79.5%. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, Informe N° 5, San José, 1998, p. 77

²⁸⁰ Expediente N° 7698-22-99, L.G.A.O. quien desde 1996 se encuentra cumpliendo dos medidas de seguridad, una de las cuales se estableció por Tiempo Indefinido por el delito de Hurto Simple (expediente N° 39700030-2-365-PE)

aplican *medidas de sujeción y aislamiento* en cuartos como el señalado a aquellos usuarios que presentan comportamientos violentos y que ponen en riesgo su vida, su integridad física o la de sus compañeros. Aparte de ello, se informó también por parte de la Dirección del Hospital que dichas medidas se aplican basadas en las *"Normas y Procedimientos para la sujeción o inmovilización a pacientes"*, elaborado por el "Departamento de Enfermería del Hospital Nacional Psiquiátrico" y utilizado como normas básicas de aplicación de estas medidas coactivas²⁸¹.

Considerando que Costa Rica carece de una legislación que regule estas situaciones y por la relevancia del tema de las medidas de aislamiento y sujeción, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense del Seguro Social: *"Impulsar la elaboración de un proyecto de ley en el cual se contemple la regulación de la imposición de las medidas de contención resguardando los derechos fundamentales de los pacientes así como su dignidad. Este proyecto debe incluir los motivos por los cuales se aplican las medidas, el procedimiento para su aplicación y los órganos de fiscalización, internos y externos, de su ejecución. La Defensoría de los Habitantes estaría en disposición de colaborar en la elaboración de este proyecto"*.²⁸² Con base en esta recomendación se constituyó una Comisión Interinstitucional, integrada por representantes del Departamento de Salud Mental de la Caja Costarricense del Seguro Social, del Hospital Nacional Psiquiátrico y de la Defensoría de los Habitantes (quien coordina la Comisión).

Esta Comisión inició su trabajo bajo la consigna de que una ley de esta naturaleza debe indicar taxativamente las circunstancias en que se aplica el aislamiento y la sujeción, la duración probable de las mismas, el mecanismo de su revisión y el suministro de la información al paciente; pero más allá de esto, debe integrar estos mecanismos dentro de un cuadro más general, que sería el de los derechos fundamentales de toda persona con discapacidad mental que reciba servicios médicos de salud mental. Ello implica la estructuración de un cuerpo legal que contenga una lista de derechos de las y los usuarios del servicio de salud mental y de los mecanismos efectivos para que esa lista no se convierta en un mero enunciado teórico carente de aplicación práctica.

Así, en el seno de dicha comisión se discutió inicialmente el por qué de una ley y no un reglamento; considera esta Defensoría que se requiere de una ley debidamente promulgada por la Asamblea Legislativa para regular esta materia, en virtud de que las medidas de sujeción y aislamiento representan una gravosa restricción a la libertad personal del o la paciente²⁸³. Algunos puntos importantes de destacar de las discusiones acerca del contenido de dicho proyecto son:

- Las personas con discapacidad mental son titulares de todos los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales.
- Respecto de los derechos a la salud, las personas con discapacidad mental tienen derecho a recibir servicios de salud de forma accesible, oportuna, en condiciones de igualdad y preferentemente en su comunidad.
- Respecto de los derechos en la salud, las personas con discapacidad mental tienen derecho a la información, a brindar su consentimiento, acceso al expediente clínico, a la confidencialidad, a que se respete su imagen.
- Las medidas de aislamiento y sujeción deben regularse como parte de un tratamiento y no permitir que se constituyan en fuente de abuso o de castigos, ya que deben visualizarse como el último recurso al que se acude cuando se hace necesario controlar conductas violentas o de alto riesgo para la salud o la vida del propio individuo o de los demás pacientes o personal médico.

²⁸¹ Cabe resaltar que no se menciona, en ningún momento, que éstas sean medidas basadas en normas internacionales o nacionales en materia de sujeción o aislamiento de personas en Hospitales Psiquiátricos.

²⁸² Informe Final del Expediente N° 7698-22-99, notificado el día 14 de setiembre de 1999, mediante el oficio N° 07673-99-DHR

²⁸³ Lo anterior en consonancia con el artículo 28 de la Constitución Política que dispone que únicamente es posible limitar los derechos fundamentales mediante una ley. Lamentablemente, Costa Rica no posee norma legal alguna que contemple la aplicación de este tipo de medidas.

- Se evitará en la medida de lo posible los internamientos involuntarios²⁸⁴; cuando éstos deban llevarse a cabo, se notificará al Juez de Familia quien revisará la pertinencia y duración del mismo.
- Se requiere de un procedimiento en que una autoridad jurisdiccional revise las actuaciones administrativas del Hospital (tanto en lo relativo al internamiento involuntario, como en la aplicación de las medidas de sujeción, aislamientos, etc.)

Este proyecto también pretende regular las situaciones que se dan en las alas de psiquiatría de los Hospitales generales, y también lo relacionado con el trato del o la paciente en general. Asimismo, pretende regular la situación de las y los pacientes que reciben algún tratamiento en centros privados de atención (consideramos importante destacar entre éstos, los Albergues y Centros de Atención para Personas Adultas Mayores, Centros de Atención para Personas Menores de Edad, cualquier otro servicio médico o no de atención a personas²⁸⁵) y centros penitenciarios.

Por otro lado, con motivo de la tramitación de una denuncia presentada por un padre de familia, la Defensoría de los Habitantes tuvo la oportunidad de abordar el tema del internamiento de personas con trastornos mentales, en especial la de los niños y adolescentes, en los centros hospitalarios²⁸⁶. De conformidad con el artículo 29 de la Ley General de Salud existen tres modalidades de internamiento de personas con discapacidad mental, a saber: la *voluntaria*, la *judicial* y la *involuntaria*.

En la primera de éstas, una persona por su propia *voluntad* decide acudir a una institución psiquiátrica para internarse. Es importante que el consentimiento se exprese libremente sin ningún elemento que lo invalide, es decir, que no se presente dolo, error, violencia, etc. La segunda tiene lugar cuando un juez ordena el internamiento de una persona de acuerdo con el artículo 101 del Código Penal y el artículo 388 del Código Procesal Penal. Finalmente, el internamiento *involuntario*²⁸⁷ que es aquel que se realiza sin el consentimiento del paciente y sin orden judicial con fundamento en el reglamento vigente en la materia. Sin embargo, hasta la fecha no se ha emitido dicho reglamento.

Se debe enfatizar que en el caso del internamiento involuntario se restringe gravosamente la libertad personal, por lo que no se podría, a la luz del artículo 28 de la Constitución Política y de la doctrina emanada de éste, ser regulada por un instrumento normativo del rango de un reglamento, con base en el mismo argumento por el cual no se puede normar las medidas de sujeción y aislamiento por un reglamento. Menos aún, por un Manual de Procedimientos como las Normas de Internamiento de Niños y Adolescentes del Hospital Nacional Psiquiátrico que eventualmente puede presentar roces con la normativa nacional e internacional especializada en la materia de niñez y adolescencia. Esta es una de las más peligrosas omisiones de la legislación en materia psiquiátrica en Costa Rica.

Respecto de la anterior situación, la Defensoría recomendó que cuando se interna una persona menor de edad se debe informar al Patronato Nacional de la Infancia para que vele por sus derechos, con fundamento en el artículo 55 de la Constitución Política y el inciso d) del artículo 4 de la Ley Orgánica de esa Institución.

Mediante el oficio N° P.E.-608-2000 del 25 de abril de 2000, el Patronato Nacional de la Infancia informa el procedimiento por el cual se canalizará las comunicaciones de internamiento de personas menores de edad.

Cabe resaltar que los niños, niñas y adolescentes tienen un conjunto de derechos ante los servicios de salud especializados:

²⁸⁴ Más abajo en este mismo informe se define lo que es un *internamiento involuntario*. Por otro lado, es importante destacar que la internación debe ser concebida como último recurso terapéutico, después de sopesar alternativas en el ámbito comunitario de atención.

²⁸⁵ Dentro de este grupo, se puede considerar también los albergues para personas con problemas de drogadicción.

²⁸⁶ Expediente N° 7777-22-99-QJ

²⁸⁷ De conformidad con el artículo 29 de la Ley General de Salud (reformado por la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, Ley N° 7600)

- Para valorar el ingreso de toda persona menor de edad debe siempre valorarse su interés superior y el cumplimiento efectivo de sus derechos fundamentales y específicos (de conformidad con los artículos 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 5 del Código de la Niñez y de la Adolescencia).
- Todos los niños, niñas y adolescentes tienen el derecho de expresar libremente su opinión en relación con los tratamientos médicos a los que se pueden ser sometidos. Esta opinión debe valorarse conforme con la edad y la madurez del niño o adolescente, así como lo ha establecido el Código de la Niñez y de la Adolescencia (de conformidad con los artículos 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 10, 14 y 46 del Código de la Niñez y de la Adolescencia).
- La persona menor de edad tiene el derecho de recibir la atención médica del más alto nivel, en las condiciones que mejor se consideren tomando en cuenta su edad, su familia y su comunidad (de conformidad con el artículo 6 del Código de la Niñez y de la Adolescencia).
- Deben permanecer y ser tratados en pabellones propios e independientes de los de las personas adultas para la protección de su integridad física.

A partir de esta recomendación, la Dirección Médica del Hospital Nacional Psiquiátrico remitió una solicitud a la Subgerencia Médica de la Caja Costarricense del Seguro Social a efectos de que se realice un estudio para cumplir con la recomendación de destinar un ala especializada en tratamientos intensivos para personas menores de edad, separada físicamente de la atención a las personas adultas²⁸⁸. Por otro lado, se emitió la Circular N° 22-2000, del 1° de marzo del 2000, en la que se indica que *“Todo internamiento de personas menores de edad debe ser comunicado a la Sub-Dirección. La Sub-Dirección deberá obligatoriamente comunicar en forma diaria dichos internamientos al Patronato Nacional de la Infancia”*.

Por otro lado, cabe mencionar que la comisión que elabora el proyecto de ley sobre las medidas de sujeción y aislamiento, analizará también las modalidades de internamientos y el consentimiento informado de las personas menores de edad.

Cabe resaltar que el Hospital Nacional Psiquiátrico ha tomado medidas tendientes a brindar cumplimiento a las recomendaciones giradas en los diferentes informes finales con motivo de la tramitación de quejas relativas a la temática de la salud mental.

Por último, es importante destacar que el día 14 de abril del presente año, y con ocasión de que ante la Defensoría se presentaron algunas consultas relacionadas con la huelga en el Sector Salud, dos de sus funcionarios realizaron una inspección en los dos hospitales psiquiátricos centrales. En el Hospital Nacional Psiquiátrico (Pavas) se destacó la situación de que los pacientes que llegaban al servicio de atención médica, eran referidos a Emergencias, por cuanto Consulta Externa se encontraba cerrado. Lo más grave de la situación es que en Emergencias se atendían a los pacientes sin el expediente clínico, por cuanto la Sección de Archivos Médicos no podían remitirles los expedientes por encontrarse el edificio donde esa Sección se ubica, en la misma planta que Consulta Externa. Tampoco se expedían certificaciones médicas o incapacidades.

Los pacientes de Consulta Externa que eran referidos a Emergencias topaban con la dificultad de que la Sección de Emergencias sólo puede recetar por 3 días fármacos, obligando a los pacientes a regresar al nosocomio al cabo de los 3 días. Sólo se encontraba funcionando una farmacia (interna) que estaba al 50% de su personal. Como el resto de los hospitales generales del país tenían problemas en las áreas de lavandería y aseo.

Considera la Defensoría de los Habitantes que en los tiempos de crisis, se deben prever condiciones que vengán a solucionar rápidamente los problemas, máxime considerando que los pacientes de los Hospitales Psiquiátricos son particularmente vulnerables y enfrentan mayores obstáculos para interponer quejas o recursos frente a la violación de sus derechos.

²⁸⁸ De conformidad con el oficio DG-160-2000, de fecha 23 de febrero del 2000, remitido por la Dirección del Hospital Nacional Psiquiátrico al Dr. Sánchez Jovel, Sub -Gerente Médico de Hospitales Desconcentrados y Clínicas Metropolitanas.

Por su parte, el Hospital Nacional Psiquiátrico Dr. Roberto Chacón Paut, no enfrentó graves problemas, excepto en materia de lavandería, por lo que procedieron a la compra directa de servicios a un Hogar de Ancianos privado.

d. Acceso a la Educación

Hoy en día, las concepciones en torno a la prestación de los servicios educativos han sufrido modificaciones sustanciales a efecto de incorporar las necesidades específicas de los diferentes grupos que conforman la sociedad. De estas nuevas tendencias surge la necesidad de educar para la diversidad y en la diversidad.

Educar para la diversidad significa la confección de programas de enseñanza en los cuales se evidencie que la sociedad está constituida por diferentes grupos que tienen una gama amplia de necesidades específicas. El concepto de la diversidad trasciende la noción de tolerancia porque no sólo se trata de aceptar las diferencias porque no existe otra opción, sino de valorarlas y en función de ellas planificar todas las esferas sociales.

Educar en la diversidad implica la prestación de los servicios educativos de acuerdo a las especificidades de cada estudiante. No se trata de que el educando se adapte a la escuela o al colegio sino viceversa. De lo anterior deriva la puesta en marcha de nuevas metodologías entre las cuales se encuentran las adecuaciones curriculares. Por este motivo, el término persona con problemas de aprendizaje debe ser sustituido por persona que aprende de forma diferente.

Un ejemplo en el cual se denota cómo estas nuevas corrientes no han calado lo suficiente en nuestro sistema educativo lo constituye la queja que presentó un estudiante ante la Defensoría de los Habitantes, en la cual se plantea que cursó hasta el noveno año en un Taller Prevocacional donde obtuvo el Título de III Ciclo de Enseñanza Especial, en diciembre de 1997. Trató de concluir el Bachillerato por Madurez para lo cual se matriculó en un instituto privado. Posteriormente, le informaron que no debía presentarse a los exámenes porque su título no es idóneo para optar por el Bachillerato por madurez.²⁸⁹

La División de Control de Calidad del Ministerio de Educación Pública, en su contestación a la solicitud de información que le giró la Defensoría de los Habitantes, indicó que de conformidad con el acuerdo 24-97 del Consejo Superior de Educación los postulantes para optar por el bachillerato por madurez requerían haber aprobado el III Ciclo de Educación General Básica.

La Defensoría de los Habitantes en el Informe Final de dicho expediente procedió a analizar el acuerdo 24-97 a la luz del voto N° 08858-98 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en el cual se desarrolla el principio constitucional de la racionalidad como parámetro para evaluar los sesgos discriminatorios de los actos y las normas jurídicas, así como el principio de la vida independiente, uno de los cuales inspira la Ley N° 7600.

En esa oportunidad, se recomendó al Ministro de Educación Pública y al Presidente del Consejo Superior de Educación, modificar el acuerdo 24-97 a efecto de que los egresados de III Ciclo de Enseñanza Especial puedan ser postulantes al Bachillerato por madurez.

En atención a esta recomendación, en la sesión N° 08-2000 del 15 de febrero de 2000, el Consejo Superior de Educación, acordó lo siguiente: *“Modificar la política y la normativa de los programas de educación abierta, aprobada mediante el acuerdo 25-97 del 1° de abril de 1997, en lo referente a los postulantes que tendrán derecho a inscribirse en las pruebas de acreditación de la Educación Abierta Bachillerato por Madurez a los mayores de 18 años que tengan aprobado el III Ciclo de Educación General Básica, incluidos los que hayan obtenido en Educación Especial (Taller Prevocacional)”*

Cabe resaltar la modificación de dicho acuerdo del Consejo Superior de Educación en virtud a que en la actualidad el obtener el título de bachiller es un requisito exigido en muchos trabajos y si no se les permite a los egresados del III Ciclo de Enseñanza Especial optar por ese grado se encontrarían en una circunstancia desfavorable. Sobre todo que en su momento, a

²⁸⁹ Expediente N° 08305-22-99-QJ

muchos de estos estudiantes no se les otorgó tan siquiera la posibilidad de incorporarse al sistema regular.

Otro ejemplo en el cual se muestra cómo el sistema de educación costarricense se resiste a incorporar el paradigma de la diversidad lo constituye las adecuaciones curriculares. Esta metodología de enseñanza consiste en *"la acomodación o ajuste de la oferta educativa a las características y necesidades de cada alumno, con el fin de atender las diferencias individuales"*. Las adecuaciones curriculares se encuentran contempladas en el artículo 17 de la Ley N° 7600, en el Reglamento de éste, así como en las Políticas para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Especiales.

A lo largo del sistema educativo se presentan resistencias para la aplicación de las adecuaciones curriculares. Sin embargo, cabe resaltar que los estudiantes con discapacidad pueden también solicitar adecuaciones curriculares a efecto de realizar las pruebas del bachillerato. La Defensoría de los Habitantes recibió una queja de una madre de familia en la cual expone que su hija presenta déficit atencional y problema visomotor motivo por el cual se pasó a estudiar al Sistema Abierto de Bachillerato a Distancia. Indica la interesada que en el examen tipo que les practican no tomaron en cuenta las necesidades específicas de su hija, es decir, no se le practicaron adecuaciones curriculares.

En relación con el periodo a que corresponde este informe, resulta de interés referirse al Proyecto de Ley de Creación del Instituto Técnico Profesional para Jóvenes con Necesidades Educativas Especiales que se presentó a la consideración de la Asamblea Legislativa y que hoy cuenta con dictamen afirmativo. En el análisis realizado de parte de la Defensoría de los Habitantes al respecto se indicó: *"La creación de un instituto especializado para brindar servicios educativos a personas con discapacidad posee una marcada tendencia hacia el aislamiento o segregación del citado segmento de la población, que si bien requiere de servicios adaptados a sus necesidades, también requiere de la interacción con el medio social para que adquieran destrezas para integrarse a un mundo cada día más competitivo y globalizado."*

Además, se exteriorizó lo siguiente: *"En la actualidad, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial se encuentra impulsando un proyecto de ley cuya finalidad es precisamente financiar los servicios de III y IV ciclos de la educación especial y de la formación de los estudiantes con discapacidad matriculados el III y IV ciclos de la educación regular. Este proyecto en opinión de ese Despacho se encuentra más acorde al nuevo paradigma que se quiere impulsar en materia educativa, ya que procura la satisfacción de las necesidades de las personas con discapacidad."*

Es importante que toda la nueva normativa en materia de educación para personas con discapacidad se armonice con los principios que inspiran la Ley N° 7600 así como el concepto de la diversidad. En ese orden de ideas, las personas con discapacidad pueden tener características particulares pero ello no justifica que no puedan recibir lecciones en ambientes no segregados.

e. Accesibilidad al Espacio Físico

Según establece el artículo 41 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, *"Las construcciones nuevas, ampliaciones o remodelaciones de edificios, parques, aceras, jardines, plazas, vías, servicios sanitarios y otros espacios"*, tanto propiedad pública como las edificaciones privadas que impliquen atención al público, deberán cumplir con las normas sobre la accesibilidad al espacio físico contenidas en los reglamentos.

A pesar de que cuando se promulgó dicho cuerpo legal ya el Reglamento a la Ley de Construcciones –emitido el 22 de marzo de 1983- poseía un capítulo relativo a las normas sobre accesibilidad y, por ende, debió de aplicarse a todas las obras efectuadas durante el periodo de vigencia de éste, la Ley N° 7600 otorgó un plazo de 10 años para que el espacio físico construido anteriormente a la misma se adaptara a las necesidades de las personas con discapacidad, partiendo del hecho constatable en la realidad de que muy pocos edificios, por no decir ninguno, reunían los requisitos contemplados en las normas técnicas sobre la señalada materia.

El principio de accesibilidad significa *"la ausencia de restricciones para que todas las personas puedan participar libremente por el entorno"*²⁹⁰. Asimismo, por entorno se debe entender todas aquellas esferas de la participación social que rodean al individuo, entre las cuales resaltan el espacio físico, los servicios, las actividades, la información, la documentación así como las actitudes²⁹¹.

Los edificios de las instituciones públicas construidos anteriormente a la Ley N° 7600 constituyen un caso particular, ya que si bien poseen un período de 10 años para realizar las modificaciones respectivas, el artículo 30 de la Constitución Política dispone que *"se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos..."*. De esta disposición se desprende que todas las instituciones públicas deben garantizar el acceso a sus edificios ya sea acatando las normas de accesibilidad o bien, mediante el empleo de cualquier otro método que efectivamente brinde los servicios suministrados por éstas. De lo expuesto se concluye que no es aceptable el argumento del plazo de los 10 años para no brindar un servicio porque el edificio tiene barreras arquitectónicas que impiden el ingreso de las personas con discapacidad.

Tal y como sucedió en años anteriores, la Defensoría de los Habitantes recibió en el período 1999-2000 una serie de denuncias que versan sobre la accesibilidad al entorno físico, entre las cuales destacan la presentada por un grupo de familiares de niños con discapacidad por cuanto el servicio de Pediatría del Hospital William Allen del cantón de Turrialba, se encuentra ubicado en la segunda planta del inmueble y carece de una rampa que facilite a los niños que se movilizan en silla de ruedas tener acceso a este servicio.²⁹²

En esa oportunidad, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Dirección del Hospital William Allen: *"con la colaboración del ingeniero de la Región Central Sur, proceder a diseñar los cambios arquitectónicos que requiere el citado Hospital para que los niños con discapacidad puedan acceder al servicio de Pediatría"*. También se recomendó que mientras no se efectúen las modificaciones respectivas, se valore la posibilidad de reubicar el servicio de Pediatría a un lugar que permitiera con mayor facilidad ingresar a los usuarios.

Asimismo, un habitante interpuso una denuncia en la cual planteó que los centros de enseñanza de primaria y secundaria presentan gran cantidad de barreras arquitectónicas que restringen considerablemente la participación de la población con discapacidad en los servicios educativos. Por su parte, el Director Ejecutivo del Centro Nacional de Infraestructura Educativa manifestó en relación con esta denuncia que aún no ha vencido el plazo de los 10 años.²⁹³

La Defensoría de los Habitantes en el Informe final atinente a esta denuncia le recordó a los funcionarios del Centro Nacional de Infraestructura Educativa la obligación contenida en el artículo 30 de la Constitución Política. De igual manera, se le indicó que el plazo mencionado es para completar la obligación y no para iniciar su cumplimiento. Así que con atención a estas consideraciones dicho Centro informó que se encuentra adecuando los planos prototipos de las edificaciones escolares para convertirlas en accesibles.

Por otro lado, es de particular relevancia resaltar que un grupo de personas con discapacidad interpuso ante la Sala Constitucional un recurso de amparo contra la Corte Suprema de Justicia, ya que su edificio principal no permite el ingreso de personas con movilidad restringida, específicamente las que se movilizan en silla de ruedas. Si bien es cierto que este edificio posee una puerta accesible al costado este, lo cierto es que permanece cerrada constantemente.

En esa oportunidad, los recurrentes alegaron que la situación descrita violenta los derechos de tránsito, de libre acceso a las oficinas públicas y a la justicia.

²⁹⁰ Proyecto de Ley del Consejo Nacional Sobre Discapacidad, inciso f), artículo 2

²⁹¹ LÉPÍZ RAMOS (Otto), *Derechos Humanos y la Accesibilidad al Entorno*, conferencia presentada en la Jornada de Reflexión Sobre Aspectos Conceptuales y Vivenciales Relacionadas con la Igualdad de Oportunidades de las Personas con Discapacidad, p.4.

²⁹² Expediente N° 7673-22-99-QJ

²⁹³ Expediente N° 8302-22-99-Qj, Informe Final N° 0988-DHR-99

La Defensoría de los Habitantes presentó una coadyuvancia a favor de los accionantes, la cual se fundamentó en la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Personas con Discapacidad, ratificada por el Estado Costarricense mediante la Ley N° 7948 del 8 de noviembre de 1999, en la Constitución Política y en la propia Ley N° 7600 y en los principios que los revisten.

En la coadyuvancia se analizaron los derechos mencionados a la luz del principio de accesibilidad. El recurso de amparo fue declarado con lugar y en estos momentos se encuentra en proceso de redacción. Es importante enfatizar la trascendencia de esta resolución judicial toda vez que se constituye en un precedente que reafirma la obligación ineludible de las instituciones públicas de adecuar sus instalaciones, de tal manera que sean accesibles para todas las personas incluyendo las que presentan alguna discapacidad.

No obstante, no sólo se requieren cambios arquitectónicos, también se necesitan cambios en la prestación de los servicios con el objetivo de que se encuentren disponibles para todas las personas. Por lo que el Poder Judicial debe dotar a las personas con discapacidad de los mecanismos idóneos para poder tener acceso a los órganos jurisdiccionales valorando sus necesidades específicas. Por ejemplo, intérpretes para lenguaje de señas. Este es un requisito sine qua non para que un país pueda considerarse como un Estado de Derecho y respetuoso de los más elementales valores y principios que inspiran la democracia.

Por otra parte, otro caso que requirió de la intervención de la Defensoría de los Habitantes fue la instalación en las aceras de diferentes cantones del área metropolitana de vallas publicitarias denominadas "mupis". Esto generó la reacción de un número importante de habitantes en virtud de la afectación del derecho fundamental del libre tránsito de la ciudadanía y, específicamente, el de las personas con discapacidad. Estas inquietudes se plantearon también ante la Sala Constitucional a través de la interposición de diversos recursos de amparo en contra de la instalación de dichas vallas publicitarias.

Asimismo, la Dirección de Ingeniería de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transporte objetó la colocación en las aceras de este tipo de mobiliario urbano, principalmente porque no cumple con la normativa de planificación urbana y las disposiciones sobre accesibilidad contenidas en la Ley N° 7600 y su Reglamento.

Desde setiembre de 1999, la Defensoría de los Habitantes denunció ante la Municipalidad de San José las dificultades que causan a los peatones algunos mupis, básicamente porque no se cuenta con el espacio mínimo necesario entre estos y la edificación más cercana para que las personas transiten. En el caso de las que presentan una discapacidad la situación se agrava, toda vez que las personas que se movilizan en silla de ruedas ocupan un espacio mayor para circular por las aceras, y además las personas no videntes corren el riesgo de colisionar contra estas vallas.

Recientemente, el Patronato Nacional de Ciegos remitió un documento a la Defensoría de los Habitantes en el que se indica que una persona ciega chocó con el filo de uno de los mupis y se lesionó.

También la Dirección General del Hospital Blanco Cervantes comunicó a esta Defensoría que se instalaron varios mupis en las inmediaciones de este nosocomio constituyéndose en obstáculos que ponen en peligro la integridad física de sus usuarios que en muchos casos presentan discapacidades. Finalmente, agregó, que un fisioterapeuta no vidente sufrió un accidente por cuanto chocó con una de estas vallas.

La Municipalidad de San José se comprometió con la Defensoría de los Habitantes a ampliar la acera en aquellos sitios en donde los mupis obstaculicen el tránsito de las personas y a reubicar los que del todo interrumpen el paso.

La instalación de este tipo de mobiliario denota que no se ha incorporado la perspectiva de discapacidad a la hora de diseñar la planificación urbana. Las corporaciones municipales deben planificar el entorno de modo que todas las personas, sin ningún tipo de excepción, puedan ejercer el derecho a la libertad de tránsito.

En seguimiento a estas denuncias, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes practicaron una inspección en las inmediaciones del Parque Metropolitano La Sabana y en el Paseo Colón, con la finalidad de verificar si los mupis ubicados en esos sectores cumplen con las disposiciones sobre accesibilidad. De conformidad con el artículo 125 del Reglamento a la Ley N° 7600 las aceras deben tener un mínimo de 1.20 mts.

Los resultados arrojados por esta inspección son los siguientes: se midieron un total de 48 mupis, de éstos un 56.2% cumplen con el artículo 125 del Reglamento a la Ley N° 7600, entre tanto un 43,8% incumplen la citada disposición. Esta información ha sido puesta en conocimiento del Alcalde Municipal de San José, para la adopción inmediata de las medidas correctivas necesarias.

D. f. Acceso al Transporte Público

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 28119-MOPT del 14 de setiembre de 1999, se prohibió la utilización e instalación de contadores mecánicos conocidos popularmente como "trompos", en las unidades destinadas al transporte remunerado de personas. Para el cumplimiento de este precepto los permisionarios o concesionarios contaban con el plazo de 15 días hábiles.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo consideró que el mencionado plazo era muy reducido, por lo que emitió otro Decreto en el cual amplió el mismo hasta el 1° de marzo del 2000. El Ministerio de Obras Públicas y Transporte mediante la Policía de Tránsito ha levantado un número significativo de boletas de infracción por cuanto se persiste en la utilización de los trompos.

La Defensoría de los Habitantes reconoce los esfuerzos desplegados por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte dirigidos a cumplir con el Decreto Ejecutivo que ordenó la eliminación de los trompos. No obstante, es preciso acotar que la eliminación de los trompos no es el único requisito técnico que deben cumplir las unidades de transporte colectivo, sino por el contrario, existe una extensa lista de características que deben reunir dichas unidades a efecto de satisfacer el principio de la accesibilidad. La indicada lista que se encuentra contemplada en el artículo 165 del Reglamento de la Ley N° 7600 está conformada por los siguientes elementos:

- Un mínimo de dos asientos de uso preferencial próximos a la puerta de entrada del respectivo vehículo, debidamente señalados. Asimismo el timbre de aviso deberá estar en un lugar fácilmente accesible y en forma estandarizada para que las personas ciegas conozcan con certeza su ubicación.
- El piso será de material antiderrapante.
- En los servicios de transporte a larga distancia, acondicionarán un sistema de información visual y auditiva que permita comunicar a los viajeros con suficiente antelación, la llegada a estaciones.
- Las puertas y gradas de ingreso y egreso deberán tener un ancho mínimo de 0.80 mts., la altura del primer escalón con respecto al pavimento será de un máximo de 0.40 mts. y el piso de la unidad podrá ser bajo y permitir el fácil acceso desde la acera y contar con el espacio suficiente para permitir el acceso de una persona en silla de ruedas. Contar con los dispositivos mecánicos hidráulicos adecuados de ingreso y descenso tales como: plataformas o rampas. Este dispositivo se ubicará al menos en una puerta lateral.

Además, en el artículo 165 del Reglamento se puede leer lo siguiente: "*En todos los medios de transporte público se le permitirá a las personas con discapacidad ingresar y utilizar las ayudas técnicas que requieran tales como: bastones, muletas, silla de ruedas, perro guía, y otros dispositivos análogos.*"

Es importante no perder de vista que el transporte colectivo es un servicio público y por ende, el Estado debe velar porque todas las personas, sin ninguna excepción, puedan hacer uso del mismo.

Los miembros del ámbito de Acceso al Espacio físico y Transportes del Foro Nacional de Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, manifestaron que salvo pocas excepciones, no existen unidades de transportes público adaptadas, pese a que se conoce de la regulación de transporte

Por último, es importante destacar que el Poder Ejecutivo emitió el Decreto N° 28337-MOPT denominado "Reglamento Sobre Políticas y Estrategias para la Modernización del Transporte Colectivo Remunerado de Personas por Autobuses Urbanos para el Área Metropolitana de San José y Zonas Aledañas". En dicho Decreto se dispone que con el fin de eliminar las barreras físicas y los diseños de los autobuses inaccesibles se "*impulsará tecnologías que hagan posible el uso racional del espacio dentro de cada unidad, a fin de mantener una relación adecuada entre costo y aprovechamiento de las unidades*".

Para el cumplimiento de lo señalado en el párrafo anterior se dividirá en dos etapas la modificación de las unidades de autobuses. La primera con una duración de tres años, hasta el 2002, que consistirá en una transición operacional; y la segunda, completando el cuarto año, que implica un proceso de consolidación. La Defensoría de los Habitantes verificará el cumplimiento de este Decreto.

E. g. Barreras Actitudinales

El entorno ha sido diseñado sin contemplar las necesidades de las personas con discapacidad. Los medios de transportes, la mayoría de los edificios, las comunicaciones, la información, la cultura y el deporte son inaccesibles para este sector de la población. Esto es resultado de las barreras actitudinales que enfrentan las personas con discapacidad que se oponen a su plena participación en la sociedad. Lo anterior es consecuencia de la percepción que tiene la sociedad de las personas con discapacidad.

"En torno a las personas con discapacidad gira un cúmulo de estereotipos y prejuicios. Se dice que son torpes, necesitan siempre la protección de otras personas, inspiran lástima, son violentos y no merecen confianza. Asimismo, se produce el fenómeno de la idealización de las personas con discapacidad, ya que son vistas como seres superiores que "a pesar" de sus deficiencias físicas, psíquicas o sensoriales pueden alcanzar metas académicas o profesionales que otros no han podido lograr. En el fondo, esta forma de pensar refuerza los prejuicios y la discriminación de este sector, ya que enfatiza erróneamente la discapacidad como un obstáculo que sólo en casos excepcionales las personas pueden superar. Estos estereotipos son divulgados por la literatura, los periódicos, el cine, la radio y la televisión entre otros." ²⁹⁴

Estos prejuicios y estereotipos han impregnado el ordenamiento jurídico, de tal manera que el legislador ha promulgado normas que parten de erróneas concepciones de este sector de la población.

Una de esas normas jurídicas es el artículo 803 del Código de Comercio que dispone que la firma del cheque debe ser autógrafa, bajo pena de nulidad del mismo. La Defensoría de los Habitantes interpuso un recurso de amparo contra el Banco Nacional de Costa Rica, ya que no le permite a un habitante utilizar otro mecanismo que verifique su identidad en sustitución de su firma en los cheques que emite. El interesado ocupa el puesto de vocal de la Junta Directiva del Patronato Nacional de Rehabilitación y debe firmar los cheques de dicha institución en el caso de ausencia del presidente. Debido a que es una persona cuádrupléjica no puede firmar. El Banco Nacional de Costa Rica aduce que ello no es posible de acuerdo con el artículo 803 del Código de Comercio. Además indica que se presenta un problema de orden tecnológico ya que no se cuenta con los mecanismos para identificar la huella dactilar.

La Sala Constitucional consideró que lo pertinente para que las personas en las circunstancias del aquí interesado puedan emitir un cheque por medio de su huella es la reforma

²⁹⁴ LÉPIZ RAMOS (Otto) Jiménez Sandoval (Rodrigo) Una Oportunidad para la Igualdad, Comentarios a la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, P- 13

del Código de Comercio; por lo que la Defensoría de los Habitantes debe dirigirse al órgano competente para impulsar esta reforma. Este es un ejemplo que ilustra cómo se ignoran las necesidades específicas de las personas con discapacidad.

Si bien es cierto la Ley N° 7600 contiene un capítulo en el cual se reforma y deroga una serie de disposiciones legales discriminatorias, aún persisten normas que establecen distinciones desproporcionadas y contrarias al principio constitucional de la razonabilidad. Por lo tanto, es necesario un proceso de revisión de la legislación a efecto de eliminar aquella que posea sesgos discriminatorios. La Defensoría de los Habitantes hace un llamado a la Asamblea Legislativa para que analice de manera profunda la normativa a efecto de detectar y subsanar las normas que establecen discriminaciones contra las personas con discapacidad.

h. El Consejo Nacional de Rehabilitación como ente rector en materia de discapacidad

La Procuraduría General de la República mediante el Dictamen N° C-049-97 del 3 de abril de 1997, indicó expresamente que el órgano rector en materia de discapacidad es el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. Asimismo, el artículo 5 del Reglamento a la Ley N° 7600 le asignó al ente rector en discapacidad – entiéndase el Consejo de Rehabilitación- la función fiscalizadora.

Los cambios normativos anteriormente descritos significaron para dicho Consejo una redefinición de las labores que tradicionalmente venía cumpliendo. De una institución prestadora de servicios al público, a una que sin abandonar del todo esta labor, debe coordinar y ejercer control sobre entes públicos y privados para que se respeten los derechos fundamentales de las personas con discapacidad

Estas transformaciones normativas no necesariamente se reflejan en forma automática en la cultura institucional del Consejo. Como es comprensible, tiene lugar una etapa de transición que no está exenta de resistencias. En el fondo de esta situación se presenta la pugna entre el modelo asistencial y el de vida independiente. El primero se caracteriza porque la persona con discapacidad asume el papel de sujeto pasivo de recepción de servicios sociales, esencialmente de carácter médico. En el último, las personas con discapacidad asumen el control de su vida, ejercen derechos y cumplen con obligaciones.

No obstante lo anteriormente señalado, el Consejo Nacional de Rehabilitación inició una serie de acciones tendientes a ejercer el papel contralor en materia de discapacidad, entre las cuales resaltan el remitir a todas las instituciones públicas un cuestionario sobre la accesibilidad de los servicios que éstas prestan. También el Consejo organizó talleres con el objetivo de que sus funcionarios reflexionaran sobre la función fiscalizadora.

El Consejo Nacional de Rehabilitación debe consolidar su rectoría y fiscalización para que todas las instituciones públicas cumplan con las obligaciones con el fin de alcanzar la igualdad de oportunidades.

Por otra parte, no se puede omitir el comentar los graves problemas presupuestarios que atraviesa el Consejo de Rehabilitación, y que esta Defensoría desde el Informe Anual 1998-1999 apuntó, situación que incide sustancialmente en la efectividad de las labores encomendadas.²⁹⁵ Es así que al Consejo para el año 1999, se le aprobó un presupuesto de ¢523,9 millones y se le fijó un límite de gasto en ¢402,3. Para este año, el presupuesto aprobado es de ¢493,7 millones con un límite fijado en ¢460,0 millones (Oficio DE-101-2000, 25 de abril del 2000).

A esto se suma el hecho de que la Autoridad Presupuestaria le impuso un límite a las

²⁹⁵ Recuérdese que sobre el particular, el año anterior se nos indicó por parte de la Dirección Financiera de esta institución que los programas operativos de becas y subsidios para las personas con discapacidad –transporte, capacitación, ayudas técnicas, alimentación-, de compra de materiales y suministros para la prestación de servicios como la estimulación temprana, terapias y apoyo a jóvenes en prevocacionales y vocacionales, así como a las organizaciones de personas con discapacidad, así como la reducción del número de funcionarios, fueron los aspectos más afectados por la restricción presupuestaria.

transferencias de Asignaciones Familiares que se destinan para becas para las personas con discapacidad. Afortunadamente, el Poder Ejecutivo eliminó el límite al presupuesto y con ello se solucionó parcialmente la crisis.

Es necesario resaltar que lejos de disminuir el trabajo que desempeña el Consejo, a partir de la promulgación de la Ley N° 7600 y con las nuevas funciones de rectoría y fiscalización, la competencia institucional se acrecentó, con el agravante de no contar con los recursos presupuestarios necesarios para hacer frente a tales responsabilidades.

i. Pensiones Vitalicias para personas que presentan secuelas de Parálisis Cerebral Profunda

En el Informe Anual 1998-1999, la Defensoría de los Habitantes denunció la suspensión del otorgamiento de pensiones para personas con secuelas de parálisis cerebral profunda. Dicha suspensión fue el resultado de un acuerdo de la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social.

La Defensoría de los Habitantes en forma reiterada enfatizó en los pronunciamientos con motivo de las denuncias conocidas, que no se podía suspender el otorgamiento de las mencionadas pensiones por intermedio de un acuerdo de Junta Directiva, por ser éste contrario a la Ley que otorga y regula estas pensiones.

Mediante el oficio N° 9388 del 28 de junio de 2000, el Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro, informa a este Despacho que, en cumplimiento de las recomendaciones de esta Defensoría, tomó las previsiones del caso para que se reiniciara la entrega de solicitudes por concepto de parálisis cerebral profunda y de esa manera, se revoca todo acuerdo de Junta Directiva que restringió la extensión de este beneficio a la población meta.

De conformidad con la información suministrada por el Departamento del Régimen No Contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social en el año 1999, se otorgaron 32 nuevas pensiones para personas que presentan parálisis cerebral profunda.

Si bien se logró restituir la situación lesiva, es preciso actualmente llamar la atención sobre el rechazo de muchas de estas solicitudes de pensión por parte de las autoridades encargadas, las cuales son negadas sin una motivación adecuada que exponga de manera clara y sencilla el fundamento de la resolución. En ese sentido, se les ha recordado a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social que cuando se emite un acto negatorio de un derecho, el administrado deben conocer las razones que lo respalda, de acuerdo con el artículo 136 de la Ley General de la Administración Pública, so pena de nulidad del acto.

j. Seguimiento de otros casos expuestos en Informes anteriores

- En atención a un informe final emitido por esta Defensoría en relación con la dotación de sillas de ruedas por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social y su no inclusión entre la lista de dotación de ayudas técnicas, se recibió por parte de la Gerencia Médica de esa institución, un oficio en donde se informaba de las acciones emprendidas al respecto, incluyendo el nombramiento de una comisión para el estudio de las solicitudes de los asegurados que requieran sillas de ruedas, así como la elaboración de una propuesta para atender la demanda, encontrándose pendiente un estudio de factibilidad.²⁹⁶
- En 1997, se recibió una denuncia en la que se planteó que el Instituto Nacional de Aprendizaje no permitió el ingreso en uno de sus cursos a una persona, aduciendo que no contaba con el personal adecuado para impartir lecciones a personas sordas. Con motivo

²⁹⁶ Oficios CNR.DM.053-00 del 15 de febrero y el CNR.DM.190.00 del 28 de abril, ambos de este año, suscritos por el Director Médico del Centro Nacional de Rehabilitación.

de una recomendación de esta Defensoría, y luego de varios meses de seguimiento y asesoría, esta institución le practicó un examen adaptado al interesado para verificar si éste poseía los conocimientos necesarios para ingresar al curso de afinamiento de motores. Al referirse al resultado, se indica que “el señor... está plenamente capacitado para aprovechar al máximo los cursos impartidos por el INA y que los aprobaría sin ninguna dificultad, es decir, sin necesidad de hacer adecuaciones a los cursos.” Se indica, además, que “se girarán indicaciones al Instructor para que le brinde pequeñas ayudas, a saber, sentarlo en el primer asiento, hablarle siempre de frente y preguntar de vez en cuando si entiende lo que se le está diciendo”.²⁹⁷

La Defensoría resalta la importancia de esta situación, en tanto se plantea un precedente muy importante a nivel de la accesibilidad a la educación técnica para las personas con discapacidad, y se hace efectivo el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades que consagra la Ley N° 7600.

- La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia en relación con el alto precio de los teléfonos TDD, teléfonos adaptados para la comunicación de personas sordas. En cumplimiento a las recomendaciones giradas, y luego de solventar una serie de trabas administrativas, finalmente el Instituto Costarricense de Electricidad adquirió 90 teléfonos TDD que, según la información suministrada, se trasladarían a los usuarios que lo requieran a un precio y condiciones muy favorables. Asimismo, se indicó que se procedería a la compra de 100 nuevos teléfonos de esta clase para prever la demanda potencial.²⁹⁸

k. Actividades de Capacitación y Divulgación

En el marco del proceso de capacitación a la Dirección de Admisibilidad, la Dirección de Protección Especial impartió una conferencia sobre la normativa, tanto internacional como nacional, referente a la discapacidad. Asimismo, funcionarios de la Dirección de Protección Especial participaron en diversas actividades en las cuales se divulgaron los derechos humanos de las personas con discapacidad, destacándose la mesa redonda denominada “El Contexto Social, Económico y Político de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”. Dicha mesa redonda formó parte del Foro Nacional de Formulación de Políticas Públicas en Discapacidad.

La Defensoría de los Habitantes con el objetivo de divulgar el conocimiento de las disposiciones de la Ley N° 7600 coauspició la publicación de dos libros: Una Oportunidad para la Igualdad y la Ley Amiga de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad. La primera está dirigida a los operadores del derecho proporcionando herramientas conceptuales para la interpretación de dicho cuerpo normativo así como jurisprudencia constitucional e institucional sobre la materia. La última, es un método didáctico y atractivo que induce al público en general al conocimiento de la Ley N° 7600 mediante un juego de preguntas y respuestas.

3. Grupos étnicos y multiculturalismo

“En otras palabras, la discriminación negativa no es, en nuestras sociedades, una abstracción, una práctica que está allá, lejos de nosotros, que la ejercen grupos muy reducidos e identificables, que constituye una excepción muy escasa, sino por el contrario, está instalada en el diario quehacer de nuestras existencias, en la cultura cotidiana que, desafortunadamente, la ejercemos permanentemente de manera inconsciente y también conscientemente.”
(Abraham Magendzo)

A la Defensoría de los Habitantes, como institución propia de salvaguarda de los derechos fundamentales y encargada de proteger los derechos e intereses de los habitantes,

²⁹⁷ Oficio AL-1430-99 del 18 de agosto de 1999, suscrito por la Asesoría Legal del INA.

²⁹⁸ Oficio T-12260 del 9 de agosto de 1999, suscrito por la Subgerencia del ICE-ICETEL.

le compete la tutela de los derechos de los diversos grupos étnicos de nuestro país, así como de las personas que los conforman.

La Defensoría parte de reconocer que Costa Rica es una nación multiétnica y pluricultural²⁹⁹, con diversidad de orígenes, manifestaciones, intereses y potencialidades, según la propia diversidad de los individuos y poblaciones que la conforman, sus raíces e historia.

Nuestra realidad social demuestra que muchos de estos grupos en sí mismos constituyen minorías en relación con la raza mestiza (español-indio) o caucásica predominante o visiblemente mayoritaria en Costa Rica, relación tal que coloca a algunos de estos grupos en una situación de vulnerabilidad social o cultural, cuando no legal como ocurría hasta hace algunas décadas.

El Artículo 33 de nuestra Constitución Política de 1949 establece el principio de igualdad ante la ley, según el cual *“no podrá hacerse discriminación alguna contraria a la dignidad humana.”* Así, desde entonces se han dictado una serie de leyes más específicas en protección a este principio constitucional de igualdad y de no discriminación.

Por ejemplo, el 22 de noviembre de 1960, la Asamblea Legislativa aprueba la Ley de la República No.2694, Ley sobre la Prohibición en la Discriminación del Trabajo. Esta ley establece expresa prohibición a cualquier tipo de discriminación racial o étnica en el ámbito laboral, sea público o privado³⁰⁰, al disponer: *“Artículo 1.- Prohíbese toda suerte de discriminación, determinada por distinciones, exclusiones o preferencias, fundadas en consideraciones sobre raza, color, sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, ascendencia nacional, origen social, filiación o situación económica, que limite la igualdad de oportunidades o de trato en materia de empleo u ocupación.”*

De igual forma, mediante Ley N° 3844 de 5 de enero de 1967, Costa Rica ratifica la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la cual define por discriminación racial *“toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública.”*³⁰¹

En su artículo 2, esta Convención establece además la obligación de los Estados Partes de *“seguir, por todos los medios apropiados y sin dilataciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas”*. Con tal objeto, al ratificar esta Convención nuestro país se comprometió –entre otras funciones- a:

- **No incurrir en ningún acto o práctica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y velar porque todas las autoridades públicas e instituciones públicas, nacionales y locales, actúen de conformidad con esta obligación;**
- **No fomentar, defender o apoyar la discriminación racial practicada por cualesquiera personas u organizaciones;**
- **Tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, a fin de enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;**

²⁹⁹ Entendemos por *etnia*, toda “comunidad humana definida por afinidades raciales, lingüísticas, culturales, etc.”, y por *cultura* el “conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social, etc.” Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. Vigésima primera edición. Madrid, 1992.

³⁰⁰ Ley sobre la Prohibición en la Discriminación del Trabajo, Ley 2694 de noviembre 22 de 1960. Artículos 3, 4 y 5.

³⁰¹ Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Naciones Unidas. Artículo 1.

- Estimular, cuando fuere del caso, organizaciones y movimientos multirraciales, integracionistas y otros medios encaminados a eliminar las barreras entre las razas, y –en general- desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división racial.³⁰²

El Código Penal, aprobado el 4 de mayo de 1970, tipifica como delito la discriminación racial, de la siguiente forma: *“Artículo 371.- Será sancionado con veinte a sesenta días multa, la persona, el gerente o director de una institución oficial o privada, administrador de un establecimiento industrial o comercial, que aplicare cualquier medida discriminatoria perjudicial, fundada en consideraciones raciales, de sexo, edad, religión, estado civil, opinión política, origen social o situación económica. Al reincidente, el Juez podrá además imponer, como pena accesoria, la suspensión de cargos u oficios públicos por un tiempo no menor de quince ni mayor de sesenta días.”*

En ese mismo sentido, el 8 de octubre de 1997 la Asamblea Legislativa aprueba la Ley N° 7711, *Ley sobre la Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva*, sobre la cual se hará referencia con detalle más adelante.

Ahora bien, del anterior repaso sobre la normativa relacionada con la discriminación étnica y racial, tenemos que el ordenamiento jurídico nacional e internacional ha previsto distintos instrumentos, al menos de orden general básico, a fin de prevenir, prohibir y sancionar este tipo de discriminación. En el mismo sentido se han adoptado normas que refieren a la promoción de la igualdad ante la ley de todos los individuos, pero en reconocimiento de su propia identidad y diversidad cultural, es decir, con respeto a las diferencias.³⁰³

Sin embargo, a pesar de contar con este marco jurídico, debemos reconocer que la aprobación de instrumentos legales no resulta suficiente para la erradicación de una cultura discriminatoria, racista, o xenófoba, sino que se hace necesario desarrollar un proceso de orden sociocultural regido principalmente por valores de derechos humanos difundidos a través de la educación.

Podemos afirmar que en Costa Rica se presentan situaciones que evidencian actitudes de racismo y de discriminación por el origen del grupo étnico, lo cual hace que se haga necesario un trabajo de sensibilización y educación social que propicie concepciones y relaciones de absoluta equidad entre todos los habitantes, independientemente de su origen étnico o cultural.

Las relaciones que se dan en una nación entre una mayoría étnica dominante, y grupos étnicos minoritarios, pueden ser y de hecho son de carácter diverso. No necesariamente tienen éstas que ser discriminatorias u hostiles. Pero desgraciadamente lo común es que el hecho mismo de caracterizar a un grupo como una minoría étnica en un país, generalmente nos informa de manera inequívoca sobre su situación política, económica o cultural de desventaja; en lo que respecta al menos a las poblaciones indígenas y la población afro-costarricense, Costa Rica no es la excepción.³⁰⁴

Lo anterior confirma el hecho que el racismo y la discriminación son resultados de relaciones culturales excluyentes, cuando la exacerbación del sentido racial de un grupo étnico, especialmente cuando convive con otro u otros grupos, se traduce en sentimientos, actitudes, políticas y/o acciones de marginación social hacia tales grupos y los individuos que los componen. Transformar esta vivencia en una de respeto de los Derechos Humanos implica buscar formas de

³⁰² Bajo esta misma filosofía de respeto a la dignidad humana y como parte de nuestro derecho sustantivo de rango superior, cabe mencionar que Costa Rica es signataria además de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); todos instrumentos que prohíben cualquier tipo de discriminación en razón de la raza o identidad étnica de la persona.

³⁰³ Otros instrumentos jurídicos a mencionar, y que ocupan análisis aparte en el presente informe, son las leyes de protección de los pueblos indígenas.

³⁰⁴ No se hace especial referencia en cuanto a la población china o de origen oriental en el país por no haberse desarrollado trabajo con organizaciones representativas de estas poblaciones.

viabilizar estos derechos y promover la comprensión sobre la urgencia de no descuidar una formación en valores de los ciudadanos que sea coherente con los Derechos Humanos.³⁰⁵

Compartimos así lo dicho por Abraham Magendzo, quien afirma que *“nuestra preocupación es la discriminación que se practica a nivel de la vida cotidiana y que en este trabajo hemos denominado discriminación negativa. **Identificamos esta discriminación con aquella que se ejerce en especial contra grupos humanos identificables sobre la base de prejuicios, estereotipos, etnocentrismo, en el binomio grupos superiores e inferiores, y que tiene expresiones muy concretas y visibles en la práctica social-cotidiana de nuestra existencia.**”³⁰⁶*

Las minorías en una nación pueden estar bien integradas, o bien una sociedad puede transitar por un proceso de asimilación mutua entre los distintos grupos étnicos que la conforman. Lo que es injustificable es que aún a la altura de los tiempos en el mundo se presenten situaciones de abierta confrontación.

Las diferencias en religión, cultura, lengua y costumbres entre una mayoría y una o varias minorías pueden ser simplemente diferencias formales y sin consecuencias fundamentales, pero estas divergencias pueden ser más profundas y llegar a establecer distintas creencias religiosas, visiones de mundo, o de intereses económicos y políticos que hagan que las relaciones y la posible integración sea de difícil cumplimiento. El deber de respeto al derecho ajeno, como contraparte del derecho propio, debe entonces ser la guía que fije el norte hacia una convivencia armónica y pacífica, y hacia relaciones de justicia y equidad social.

La proposición de este proceso social y su viabilidad es obligación básica de todo Estado democrático. Cabe entonces la responsabilidad del Estado por omisión cuando no se tomen medidas efectivas para revisar las políticas nacionales y locales que busquen eliminar toda discriminación, o bien cuando no se castigue a los infractores de principios internacionales, constitucionales y normas jurídicas específicas que prohíben expresamente toda discriminación o segregación social por motivo racial o étnico.

Además, debe el Estado estimular una vivencia cotidiana de armonía y paz, de respeto y solidaridad, de corresponsabilidad social; donde ningún grupo étnico –por pequeño que sea– pueda sentir o vivir en condiciones de marginación y desigualdad de oportunidades. A la Defensoría de los Habitantes le corresponde velar porque estas responsabilidades estatales se cumplan efectivamente.

La defensa de los derechos de los grupos étnicos se ha desarrollado de forma específica y sostenida principalmente en relación con la defensa y promoción de derechos de los pueblos indígenas y, puntualmente, en relación con otros grupos que cohabitan el territorio nacional, como la comunidad afro-costarricense. Además, la labor general de la Defensoría se encamina hacia la eliminación de toda forma de discriminación, sea por razón de la raza, color, género, opción sexual, discapacidad, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, o posición económica de los grupos o personas.

En esta tarea se ha avanzado en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. Específicamente en este tema ha sido importante el trabajo conjunto con la *Asociación Proyecto Caribe*, organización no gubernamental que se dedica a la promoción de los derechos humanos y de las minorías, con especial interés en la comunidad afro-costarricense, y que persigue la igualdad y respeto de esta comunidad dentro de la diversidad nacional. Precisamente con esta organización se ha coordinado el seguimiento al cumplimiento de la Ley N° 7711, y se realizó además –con el apoyo del Proyecto de Promoción de Derechos que ejecuta esta Institución con el auspicio del Gobierno de Finlandia- un Taller de Consulta con jóvenes negros sobre el *Proyecto de Ley General de la Persona Joven*, el cual resultó sumamente provechoso.³⁰⁷

³⁰⁵ Magendzo, Abraham. *Los Derechos Humanos. Un objetivo transversal del currículum*. En: Estudios Básicos en Derechos Humanos. Tomo IX, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1999. Pág. 232

³⁰⁶ Magendzo, Abraham. *Discriminación Negativa: Una práctica cotidiana y una tarea para la educación en Derechos Humanos*. En: Estudios Básicos en Derechos Humanos. Tomo III, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. 1995. Pág. 187

³⁰⁷ Realizado el 1 de abril del 2000 en las oficinas de la Defensoría de los Habitantes.

Este tipo de acercamiento con los diversos sectores de la sociedad civil que representan a las distintas minorías étnicas es precisamente la labor que interesa a la Defensoría seguir desarrollando y reforzando en adelante.

a. Ley N° 7711 para la Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva:³⁰⁸ Seguimiento y Reglamentación.

“Un periodista únicamente debe mencionar la edad de una persona, **su raza, color**, credo, discapacidad, capacidad mental (o falta de ésta), género u orientación sexual, si esa información es estrictamente relevante. Un periodista nunca debe originar o procesar material que aliente la discriminación, ridiculice, prejuzgue o lastime a una persona en razón de las condiciones antes mencionadas.”

(Lineamientos para Periodistas. Unión Nacional de Periodistas del Reino Unido).

En tanto partimos de comprender el racismo como una cuestión cultural, consideramos que es posible superarlo a través de la educación. Como ya se mencionó, en octubre de 1997 se aprueba la Ley N° 7711, la cual persigue la eliminación de la discriminación racial en los programas educativos y los medios de comunicación.

Resulta interesante el análisis de esta ley porque su aprobación implica el reconocimiento de la existente discriminación en la sociedad costarricense que afecta a personas de razas o etnias minoritarias. Además es relevante por cuanto puede decirse que la aprobación de esta ley reconoce que esta discriminación reviste características culturales y estructurales, aprendidas pero a la vez sutiles, de modo que es precisamente a través de los sistemas de educación formal (preescolar, general básica y universitaria) e informal (comunicación social), que debe de partirse para la construcción de una sociedad costarricense en que prevalezcan relaciones sociales y culturales exentas de discriminación étnica o racial.

Sin embargo, debe mencionarse que la Ley N° 7711 carece de disposiciones coercitivas para quienes la transgredan, quedándose entonces en la constitución de una simple declaración de principios. Pendiente está además la reglamentación a esta Ley, labor que se encomendó por el Poder Ejecutivo al Ministerio de Educación Pública, sin que a la fecha de cierre del presente informe haya sido cumplida.

Al respecto, es del caso mencionar que con fecha 17 de diciembre de 1999, la Defensoría de los Habitantes remitió al señor Ministro de Educación las observaciones pertinentes en relación con un borrador de Reglamento propuesto por dicha entidad. En esa comunicación se indicaron varias consideraciones a fin de proponer mejoras a la propuesta de reglamentación, así como la necesidad de que grupos de la sociedad civil tuvieran la posibilidad de aportar sus puntos de vista y perspectivas a fin de enriquecer el texto reglamentario. A la fecha, aunque el Reglamento no se ha aprobado, no debe olvidarse que la Ley N° 7711 está en vigencia.

En apoyo a este proceso y en coordinación con el Ministerio de Educación Pública, la Defensoría de los Habitantes ha iniciado un proceso de consulta con diversas instancias a lo interno de ese Ministerio, a fin de que se revisen los programas educativos actuales y se analice si en éstos se garantiza la debida visibilización e incorporación de los principios de igualdad y no discriminación, así como que contemple la inclusión de *“un espacio para la enseñanza de generalidades sobre las diferentes etnias y culturas que constituyen la vida*

³⁰⁸ El artículo 7 de la Ley 7711 expresamente dispone:

Artículo 7.- Intervención de la Defensoría de los Habitantes. *La Defensoría de los Habitantes mantendrá abierta una oficina para atender los casos de discriminación étnica o cultural en el sector público. Para ello, contará con el apoyo de las organizaciones privadas y las instituciones estatales.*

La Defensoría hace cumplimiento de esta obligación a través de la Dirección de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes.

activa de la sociedad costarricense”, tal como lo establece el artículo 8 de la Ley N° 7711. Sobre este asunto se dará el seguimiento necesario, por considerársele como básico y fundamental para un progreso efectivo en dirección a la superación del racismo y la discriminación en nuestra sociedad.

Por otra parte, debe decirse que a pesar del marco jurídico existente, la Defensoría de los Habitantes no ha recibido denuncias por abuso o discriminación racial en el sector público. Consideramos que esta situación obedece a dos razones principales:

- Primero, no todas las personas víctimas de una discriminación son conscientes de la misma, o la reconocen como tal, o bien aunque la reconozcan no tienen información sobre los instrumentos legales que les protegen y los mecanismos institucionales para denunciar y hacer valer sus derechos.
- Porque la discriminación étnica que ocurre en el país es de carácter cultural y social, con características sutiles y hasta inconscientes, que no llega quizás a constituir ilícitos o abiertas violaciones a los derechos de las personas o pueblos, pero que sí deriva en múltiples y variadas formas de exclusión social.

Esta forma de discriminación cultural, además, generalmente es ejercida por actores privados, quedando fuera de la competencia legal de investigación, denuncia y recomendación otorgada a la Defensoría de los Habitantes; aunque no así del deber del Estado costarricense de velar y disponer políticas y medios legales y educativos idóneos a fin de eliminar la discriminación étnica y racial en el país en todas sus formas.

Por lo dicho anteriormente se entiende que es importante insistir en la educación sobre la realidad multicultural de nuestro país y su historia; sobre la igualdad de derechos de todos y todas las habitantes, independientemente de su origen étnico o racial. Es decir, sobre la necesaria igualdad y respeto en la diversidad.

Esta educación en el sistema formal y no formal implica el adecuado tratamiento de la información; por ello somos del criterio que *“la noticia debe presentarse de tal forma que no aumente en el público prejuicios de ningún tipo en relación con características físicas, culturales, capacidades laborales o de cualquier tipo que lesionen los derechos de las personas.”*³⁰⁹

En igual sentido, el periodista costarricense, William Vargas Mora, señala: *“Insinuar que los posibles responsables de un hecho delictivo son de una determinada etnia y por consiguiente puede que hayan huido a una determinada zona del país es un juicio racista e ignora la realidad de la mezcla de etnias en el país. Asociar a los negros (o cualquier otra etnia específica) con la falta de trabajo, la drogadicción o la suciedad de una ciudad es igualmente racista y debe evitarse este tipo de asociación en cualquier información que se publique.”*³¹⁰

La Defensoría insistirá con los medios de comunicación colectiva y los profesionales en comunicación sobre esta labor de concientización que debe realizarse en nuestra sociedad. De igual forma se dará seguimiento a la labor de las instituciones públicas competentes a fin de que el Estado cumpla con los compromisos nacionales e internacionales que le obligan a eliminar toda discriminación racial o étnica en el país, y estimular, cuando fuere del caso, la conformación de organizaciones y movimientos multirraciales, integracionistas y otros medios o instancias encaminadas a eliminar y desalentar todo lo que tienda a fortalecer la división o exclusión social por motivos raciales.

b. Una respuesta pendiente a la comunidad internacional: El informe ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas.

³⁰⁹ Vargas Mora, William. Me gustan las noticias de sucesos. Guía para el manejo de la noticia criminal. Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia. Unión Europea. San José, 1998. Pág. 85

³¹⁰ Vargas Mora William. Op. Cit. Págs. 85-86

En el 54 periodo de sesiones de las Naciones Unidas, el *Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial*, remite observaciones a Costa Rica mediante informe CERD/304/Add.71. En este informe el Comité observa, entre otros asuntos, que *“son pocos los casos de discriminación racial que se han llevado a los tribunales u órganos administrativos, y expresa su preocupación por la eficacia del acceso a la protección y a los recursos contra los actos de discriminación racial, en particular contra la población indígena, la minoría negra, los refugiados y los inmigrantes.”*³¹¹ Esta situación, reportada por un órgano de la Naciones Unidas, debe ser asumida con especial atención por el Gobierno de la República.

De igual forma, el citado Comité *invita* a nuestro país a proporcionar más información sobre: a) el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la Convención, en particular por parte de la población indígena, la población negra, los refugiados y los inmigrantes; y b) las medidas adoptadas en la esfera de la enseñanza, la educación, la cultura y la información a fin de combatir la discriminación racial, de conformidad con el artículo 7 de la Convención.

Asimismo, el Comité recomienda que el Estado de Costa Rica haga esfuerzos adicionales a fin de *“facilitar la igualdad de acceso a los tribunales y a los órganos administrativos, en particular para beneficio de la población indígena, la minoría negra, los refugiados y los inmigrantes, a fin de lograr la igualdad para todas las personas”* y *“ratifique las enmiendas al párrafo 6 del artículo 8 de la Convención aprobadas el 15 de enero de 1992 en la 14ª Reunión de los Estados Partes en la Convención.”*³¹²

Por último se recomienda que el próximo informe periódico que presente Costa Rica al Comité, el cual debía de haber sido presentado el 4 de enero del 2000, fuese un informe de actualización *“en el que se abordasen todas las sugerencias y recomendaciones”* que figuran en las observaciones finales del Comité.

Al respecto la Defensoría de los Habitantes hace notar con preocupación que, según información del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, se tiene que Costa Rica no ha presentado el informe periódico correspondiente ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, asunto que la Defensoría recomienda cumplir de forma expedita y exhaustiva, para así dar el debido seguimiento al tema.

Sobre este punto debe mencionarse la importancia que para la Defensoría implica la presentación de este tipo de informes nacionales ante organismos internacionales, especialmente en cuanto a reportes sobre el respeto y protección de los derechos humanos de grupos minoritarios, y de minorías étnicas.

Históricamente nuestro país se ha distinguido dentro de la comunidad internacional por ser respetuoso de los Derechos Humanos, imagen que es importante fortalecer cumpliendo con todos los compromisos adquiridos mediante la ratificación de convenciones y pactos internacionales y con la disposición de legislación y políticas acordes con éstas. Por ello, se estima necesario que el país cumpla -de manera prioritaria y oportuna- tanto con los compromisos de fondo, como con las solicitudes de información o de reporte que soliciten los organismos u órganos de la comunidad internacional en cuanto a este tema.

De igual forma, la posterior publicidad y difusión de los informes que se rindan es cuestión que resulta inherente para la defensa de los derechos humanos a fin de garantizar el seguimiento a la agenda nacional pendiente en esta materia. Todo en aras de posibilitar la construcción de una sociedad más justa, equitativa y coherente con los principios

³¹¹ Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial: Costa Rica. 07/04/99. CERD/C/304/Add.71, Párrafo.11

³¹² Ibid. Párrafos 19 y 21.

internacionales y nacionales que inspiran nuestra democracia y específicamente en favor de los distintos grupos étnicos que constituyen minorías en la sociedad nacional.

4. Población Indígena

Los Pueblos Indígenas en Costa Rica han enfrentado un proceso histórico de exclusión permanente como población prioritaria de los programas gubernamentales. Entre las múltiples razones de esta situación, se encuentran, además, la intolerancia y la negación por aceptar nuestras propias raíces. Se trata de poblaciones que han sido aisladas, sumidas en la pobreza, y alejadas de los principales centros y programas de desarrollo urbano.

Pese a ello, estas comunidades han demostrado una riqueza milenaria poco valorada, gracias a la cual se niegan a morir como cultura diferenciada. Su identidad como Pueblo es hoy un bastión de la libertad y dignidad del ser humano, reconocidos así muy recientemente por la comunidad internacional a través de los distintos cuerpos normativos que tutelan a esta población. Es gracias a los esfuerzos de las propias poblaciones indígenas del mundo entero que hoy, los Estados, y por ello Costa Rica, se ve obligada a respetar y promover el desarrollo de estas comunidades acorde con sus patrones culturales.

a. Diagnóstico de la situación de los territorios indígenas

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes” fue ratificado por Costa Rica desde setiembre de 1991. Sin embargo, hasta la fecha no se vislumbra sino un cumplimiento discursivo por parte de nuestro país. En la vida cotidiana, las poblaciones indígenas siguen siendo “invisibilizadas” por las distintas instituciones públicas del Estado. Esta invisibilización ocurre en dos sentidos: por una parte, al no contemplar la especificidad de estas comunidades en sus distintos programas, se les impide el acceso previsto para el resto de la población nacional. Por otro lado, cuando se les toma en cuenta como sujetos beneficiarios de acciones no se les incorpora en el proceso de toma de decisiones, los programas se caracterizan por su desarticulación y falta de sostenibilidad.

En atención a esta situación y tomando en cuenta la experiencia desarrollada por esta Defensoría con la primera fase del Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, esta Institución se ha abocado a la ejecución de una segunda etapa, orientada al Desarrollo de Mecanismos de Eficacia, labor que ha contado con el apoyo de la Embajada de Canadá. El objetivo general de este proyecto es el desarrollo en forma progresiva y participativa de mecanismos de eficacia de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, teniendo como punto de referencia básico el derecho al desarrollo con respeto de la identidad cultural a partir de una plataforma de demanda comunitaria y de respuesta institucional coordinada y evaluada por las propias comunidades indígenas beneficiadas.

En forma particular, se pretende a manera de seguimiento de la primera fase de este programa, consolidar la red de defensa en el Territorio Indígena de Talamanca y constituir una red de defensa de la Zona Sur (Buenos Aires, Cabagra, Salitre, Boruca, Rey Curré, Térraba y Ujarrás); crear condiciones de diagnóstico de la situación del territorio de los pobladores indígenas guaymies; e impulsar el desarrollo del Derecho Indígena en el marco del ordenamiento jurídico costarricense.

Como acción inicial, se procedió a la consolidación de dos diagnósticos situacionales que en diferentes momentos la Defensoría de los Habitantes había llevado a cabo en territorios indígenas de la Zona Sur³¹³ y se convocó a una reunión de trabajo con el sector público en Buenos Aires en el mes de marzo del presente año, a fin de trabajar sobre este diagnóstico y encontrar mecanismos de trabajo conjunto y coordinado hacia sus demandas. Asimismo, en el mes de marzo del 2000, se

³¹³ Diagnósticos que se realizaron en diciembre de 1998 por parte de la Dirección de Protección Especial y en junio de 1999 por parte de la Dirección del Área de la Defensoría de la Mujer.

visitó el territorio indígena de Quiabdo (Guaymí) y en el mes de abril del mismo año el Territorio Indígena de Talamanca.

De lo evaluado a la fecha, es posible advertir como principales debilidades de la atención del sector público a los derechos y necesidades de las poblaciones indígenas, las siguientes:

- La mayoría del personal de las instituciones públicas no está sensibilizado para comprender la especificidad indígena y el alcance de esta perspectiva dentro de los programas de su institución, negándose el acceso real y efectivo a los servicios institucionales y, por ende, la posibilidad de obtener algún beneficio. Así por ejemplo, no está contemplado en los programas, aquellos casos de habitantes indígenas que hablan otros idiomas distintos al Español. Tampoco se tiene en cuenta el hecho de que los habitantes de una gran parte de la población indígena, deben caminar largas distancias (generalmente a pie y en bote) para ser atendidos en horarios habituales de zonas urbanas. Se desconoce su cosmovisión diferenciada con la naturaleza y en las relaciones personales, familiares y comunitarias. De la misma manera, en la mayoría de los casos se ignora la consulta obligatoria a las autoridades indígenas para aquellos programas y acciones que tengan incidencia dentro de sus territorios.
- Consecuencia de lo anterior, es la imposición de acciones institucionales en territorios indígenas completamente ajenos a su realidad, y por ende, la incidencia positiva resulta insignificante para sus habitantes.
- La movilidad de los empleados públicos (incluyendo los judiciales) impide la realización y continuidad de programas a mediano plazo, provocando que los esfuerzos que se hagan por desarrollar experiencias valiosas dentro de los territorios indígenas, dependen más de la "buena voluntad" e interés particular de las personas, que de un plan permanente de cada institución. Por ello, cuando estas personas son trasladadas a otras zonas, o dejan de laborar en la institución, los avances se paralizan y la tendencia nuevamente es al retroceso. Esto provoca una omisión generalizada a nivel nacional que impide articular y optimizar los escasos recursos humanos y económicos de las instituciones públicas. Si a esto se suma el hecho de que cada cuatro años y con motivo de las elecciones nacionales, las principales autoridades y asesores son removidos de su cargo, la situación se vuelve aún más crítica, a falta de poder dar continuidad a los esfuerzos a nivel de las políticas institucionales.
- Las instituciones públicas no coordinan acciones entre sí, lo que impide abordar de manera integral muchos problemas sociales que requieren de una articulación conjunta del sector público. Así por ejemplo, problemas de alcoholismo, drogadicción, abuso sexual de mujeres y niños, entre otros, requieren una acción conjunta interinstitucional y coordinada con la sociedad civil local. Sin embargo, esta iniciativa de trabajo no es práctica cotidiana de las instituciones públicas en nuestro país. Por ello, muchos de los problemas que enfrentan las comunidades indígenas, son permanentemente denunciados por sus habitantes, sin que se logre realmente una solución eficaz a los mismos.
- Exceso de planteamientos (diagnósticos) teóricos por parte del sector público y de organizaciones civiles (privadas), sin que a la fecha se haya logrado solucionar efectivamente las demandas recurrentes de los Pueblos Indígenas.

b. Poblaciones Indígenas sin Coordinación Estatal

Las poblaciones indígenas carecen de un ente estatal coordinador del sector público que dirija y oriente técnicamente las líneas de acción conjuntas hacia las poblaciones indígenas.

La Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), tal y como reiteradamente lo ha denunciado la Defensoría de los Habitantes en sus distintos Informes Anuales, no ha cumplido con el objetivo primordial de su creación, cual es servir de coordinador de estrategias de los programas y defensa de los intereses de las comunidades indígenas. Lo que es más grave, esta entidad se ha convertido en un mecanismo político de poder y división de las poblaciones indígenas, situación que es palpable casi en todas las comunidades indígenas del país, dejando de lado muchas veces las demandas directas de los habitantes indígenas.

Esto ha provocado que se tenga que recurrir directamente a las distintas Asociaciones, Juntas de Vecinos, Comisiones de Mujeres y Organizaciones Civiles diversas, para conocer las necesidades, opiniones y resoluciones indígenas dentro de la vida nacional del país.

La ausencia de control y el vacío jerárquico ha hecho que a esta institución se le endilguen actuaciones que son motivo de críticas y denuncias por parte de los habitantes indígenas dentro de un ambiente de desautorización civil por parte de las propias comunidades. Tratándose de una institución descentralizada, tanto el régimen disciplinario y sancionatorio que los cubre es especial y regido por leyes particulares, como lo es la ley de creación de la CONAI. De tal manera que es la Asamblea General a la que le corresponde establecer las correspondientes sanciones y remoción de los cargos de los directivos ante posibles incumplimientos de deberes, esto sin perjuicio de las sanciones civiles o penales ante posibles actos contrarios al ordenamiento jurídico.³¹⁴

Sin embargo, desde el año de 1991, la CONAI no realizaba una Asamblea General y los puestos de directores de la junta directiva han sido ocupados en forma alternativa por las mismas personas.

Ante la gravedad de la situación, sin que se visualizara de parte de los gobiernos de turno acciones efectivas para intervenir en la solución de estos problemas, y en atención a las continuas protestas de los habitantes indígenas, la Defensoría de los Habitantes ha señalado en informes pasados al Consejo de Gobierno, como jerarca impropio de la CONAI, la necesidad de establecer control sobre la actuación de esa institución.

Es así, que no es sino hasta el año pasado, cuando un grupo de indígenas guaymíes marchan a Casa Presidencial, que el Gobierno Central asume una serie de compromisos con ellos, entre los cuales, decide conformar una Comisión Interinstitucional de Alto Nivel (integrada por el Ministerio de Agricultura, Salud, Vivienda, Educación, Seguridad, Trabajo, Cultura, Ambiente y los Presidentes Ejecutivos del IDA y del PANI), coordinada por el Ministerio de la Presidencia para atender la problemática indígena del país, a lo cual se hará referencia más adelante.

En relación con lo señalado en cuanto a la ausencia de celebración de las Asambleas Generales de la CONAI desde el año 1991, la Ley N° 5251 de creación de la CONAI, en el artículo 16, indica que las Asambleas Generales deben de realizarse cada dos años. El 13 de octubre de 1992, la CONAI realiza convocatoria para celebrar la Asamblea General el 15 de enero de 1993; sin embargo, ante la interposición de una Acción de Inconstitucionalidad y de un Recurso de Amparo el 25 de noviembre de 1992 y el 11 de enero de 1993, respectivamente, la Sala Constitucional resuelve suspender la Asamblea convocada para el 15 de enero de 1993 y prorrogar la vigencia de la personería jurídica de CONAI hasta tanto no se resuelvan estos recursos.

La resolución de la Acción de Inconstitucionalidad se resuelve el 14 de mayo de 1996, bajo la sentencia N° 2253-96, la cual decide anular el inciso d) del artículo 2 de la Ley N° 5251 y la convocatoria de la Asamblea General del 13 de octubre de 1992, y el Recurso de Amparo es resuelto el 19 de junio de 1996, bajo la sentencia N° 2994-96, ordenándose el archivo del expediente.

Durante los tres años y seis meses que la Sala Constitucional duró en resolver esta acción de inconstitucionalidad y el Recurso de Amparo, la Junta Directiva de la CONAI tenía prorrogada su personería jurídica y suspendidas las convocatorias y realizaciones de las Asambleas Generales, causándole un grave daño a las comunidades indígenas, debido a que desde el año de 1991, no se alternaron dichos puestos para la conducción de esa institución, legitimándose una forma de administración ajena al control del colectivo –la Asamblea General-, en tanto sólo la Asamblea General tiene la competencia para nombrar, sancionar o remover a los miembros de la Junta

³¹⁴ Al respecto cabe señalar dos hechos relacionados con el desenvolvimiento de la CONAI. El 7 de febrero del 2000, se inició una investigación judicial contra esa institución y su Director Ejecutivo, procediendo la Fiscalía a ejecutar un allanamiento en esa institución, motivado en una denuncia de un grupo de representantes indígenas de diversas comunidades del país. Por otro lado, esta Defensoría ha recibido distintas denuncias sobre actuaciones irregulares en esta institución, como lo es la denuncia interpuesta por el Presidente de la Asociación de Desarrollo de la comunidad indígena de Cabagra, expediente N° 08016-22-99, en la cual se demostró que esa institución había violentado los artículos 27 y 30 de la Constitución.

Directiva de la CONAI. Es así que la Junta Directiva, cuya personería jurídica fuera prorrogada, quedó sin superior jerárquico desde el año 1992.

A pesar de que desde el 14 de mayo de 1996, a la CONAI se le venció la prórroga de la vigencia de su personería jurídica y tenía que convocar a una Asamblea General, ésta se realiza hasta el 11 de marzo del 2000, casi cuatro años después.

Al respecto, la Procuraduría General de la República, en la opinión N° OJ-090-99 del 9 de agosto de 1999 indicó: *"...una vez emitida por la Sala Constitucional la sentencia N° 2994 del 19 de junio de 1996, (...) la Junta Directiva de esa Institución debió convocar nuevamente a Asamblea General con el fin de elegir la nueva Junta Directiva. Ello debido a que, si bien la personería de la Junta Directiva en ejercicio había sido prorrogada cautelarmente dentro del trámite del recurso de amparo 95-93 ya citado, tal medida cautelar finalizaba con la resolución del recurso...".* Continúa diciendo la Procuraduría *"Evidentemente, el plazo para el cual fue nombrada la Junta Directiva actual -tomando en cuenta la prórroga acordada por la Sala Constitucional- venció el 19 de junio de 1996, sin que exista en este momento razón jurídica alguna que justifique atrasar más la convocatoria a Asamblea General para la elección de una nueva Junta Directiva".* (El subrayado no corresponde al original).

Cabe agregar que en los años 1994 y 1998, se plantearon dos acciones más de inconstitucionalidad contra el artículo 2 de la Ley N° 5251. La primera fue rechazada de plano mediante la resolución N° 6430 del 4 de setiembre de 1998 y la segunda se encuentra en trámite. La Procuraduría consideró que estas acciones no impedían de ninguna manera la realización de la Asamblea General, según el pronunciamiento citado, manifestando lo siguiente: *"El hecho de que contra el artículo 2 de la Ley de Creación de CONAI estuviesen planteadas en ese momento acciones de inconstitucionalidad, no impedía hacer la convocatoria a Asamblea General para el nombramiento de la nueva Junta Directiva, pues como ha dicho reiteradamente la Sala Constitucional (...) el artículo 81 de la Ley de Jurisdicción Constitucional no lo faculta para suspender la vigencia de las normas en general, sino únicamente los procesos o procedimientos en que se esté discutiendo la aplicación de la norma impugnada".*

De los pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General de la República, se denota claramente el incumplimiento por parte de la Junta Directiva de CONAI durante el período 1996-marzo 2000.

Además, durante el período en el cual la Junta Directiva funcionó amparada en la prórroga de personería concedida por la Sala Constitucional, esta Defensoría recientemente recibió la denuncia de que se habían dado renuncias de por los menos dos de sus miembros, Presidente y Vicepresidente, desde el año de 1995, de tal manera que la Junta Directiva que debía de estar conformada por siete miembros, artículo 13 de la Ley N° 5251, habría quedado constituida por algún tiempo con sólo cinco miembros. Así se indica, además, en el oficio N° DM-807-2000 del pasado 9 de mayo, suscrito por el Ministro de la Presidencia.

Sobre este asunto, la Procuraduría General de la República, en la opinión N° OJ-090-99 manifestó lo siguiente: *"Es claro entonces que con motivo de la renuncia de dos de los miembros de la Junta Directiva de CONAI, surgió un problema en la integración de ese órgano colegiado, el cual no podía seguir sesionando válidamente, sino hasta el momento en que se eligieran y tomaran posesión del cargo las personas que habrían de llenar las plazas vacantes. Al no haberse procedido de esa forma -o sea, a completar la integración del órgano con nuevos directores- las actuaciones posteriores del resto de los miembros de la Junta Directiva carecen de validez, debido a la inexistencia del órgano como tal".*

Llama la atención de esta Defensoría la existencia de la emisión de una opinión jurídica (OJ N° OJ-090-99 del 9 de agosto de 1999) por parte de la Procuraduría General de la República en agosto de 1999, a partir de una serie de interrogantes planteadas en noviembre de 1998 por parte de la Auditora Interna de CONAI, de la cual se extraen una serie de situaciones cuya investigación debió iniciarse mucho tiempo atrás, por parte de esa instancia auditora. Es importante acotar que esta opinión se emite aún y cuando se le aclara a la gestionante que dada su falta de legitimación para consultar ante ese órgano, lo que procede es rechazar su solicitud *"...sin embargo, por esta sola oportunidad, y en un afán de colaboración para con la consultante, procederemos a dar*

respuesta a los interrogantes...”, indica la Procuraduría. Este aspecto es importante en tanto, pese a la profundidad de las consideraciones esbozadas por el órgano consultivo, las mismas no resultan vinculantes en tanto no fueron solicitadas mediante el órgano legitimado para ello, lo que obliga a exhortar a los órganos jerárquicos correspondientes –Consejo de Gobierno- a retomar los aspectos ahí planteados.

Con respecto a la celebración de la Asamblea General de la CONAI del 11 de marzo del 2000 y la conformación de la nueva Junta Directiva, nuevamente se presentó un Recurso de Amparo contra dicha Asamblea y el nombramiento de la nueva junta directiva, ordenando la Sala Constitucional suspender todos los actos administrativos hasta tanto se resuelva dicho recurso. Esto significa, que actualmente tanto la Junta Directiva como el Director Ejecutivo de la CONAI anteriores a esta última convocatoria, la cual, según lo visto se ha retrasado desde 1991, siguen siendo los mismos. En ese sentido, esta Defensoría hace un llamado a la Sala Constitucional para que se conozca esta acción dentro del plazo de ley teniendo en cuenta el efecto de la suspensión de esta situación para las comunidades indígenas (Recurso de Amparo N° 00-2630-007).

Con respecto a la Comisión de Alto Nivel conformada por la Presidencia de la República, ésta a su vez se dividió en tres subcomisiones para trabajar en tres aspectos fundamentales: a) La situación jurídica e institucional, para trabajar y ordenar jurídicamente a la CONAI y propiciar la celebración de la Asamblea General. b) El desarrollo económico y social, y c) La situación de posesión, uso y dominio de las tierras en las reservas.

La comisión de desarrollo económico y social se ha propuesto como objetivo la elaboración del Primer Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, el cual pasaría a forma parte del Plan Nacional de Desarrollo, lo cual vendría a beneficiar a las comunidades indígenas. En ese sentido, cabe destacar la posición asumida por el Gobierno Central a finales del año 1999, en aras de atender la problemática de las comunidades indígenas. (oficio N° DM-807-2000).

En virtud de que esta Defensoría se encuentra desarrollando el Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, y la comisión de desarrollo económico y social realiza una labor similar, se han unido esfuerzos con el objetivo de coordinar esfuerzos y enlazar los proyectos en beneficio de las comunidades indígenas.

c. Incumplimiento al Convenio 169 de la OIT “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes”

El marco jurídico de acción en relación con los Pueblos Indígenas conformado por Ley Indígena N° 7162 del 29 de noviembre de 1977 y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 8487 del 26 de abril de 1978, la Ley N° 5251, Creación de la CONAI, del 11 de julio de 1973 y el Convenio de cita, así como las resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, establecen claramente la tutela de los derechos fundamentales de esta población.

En la práctica, gran parte de las consultas, quejas y denuncias de habitantes indígenas ante las autoridades no surten efectos positivos hacia esta población. De tal manera que los postulados de Derechos y de principios, no se han plasmado en el marco de la realidad indígena, a falta de mecanismos de eficacia y exigibilidad, causándole perjuicios a estos habitantes.

Entre las principales situaciones que evidencian estas conductas discriminantes, se encuentran, entre otras, la falta de traductores de idiomas indígenas; la actitud discriminatoria o intolerante de algunos funcionarios públicos para la prestación de los servicios o la atención de quejas; la falta de información a la población indígena sobre sus derechos, los procedimientos y trámites; las dificultades para la notificación de actos jurídicos dadas las condiciones geográficas de su entorno; falta de adecuación de las condiciones de prestación del servicio a las necesidades reales de las comunidades indígenas (v.gr. horarios de atención al público); desconocimiento de la cosmovisión indígena; falta de visita de las autoridades institucionales a las comunidades indígenas para comprender su medio y adaptar una dinámica acorde con su entorno cultural; falta de comunicación de las

autoridades institucionales con la población indígena en general e inexistencia de planes institucionales específicos para esta población.

Debe señalarse que todas estas situaciones son percibidas por la población indígena como constantes en su vida cotidiana; sin embargo, muchas de estas demandas no se visibilizan ni denuncian.

Sobre este particular, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas, mediante el documento CERD/C/304/add.71 del 7 de abril de 1999, en relación con el informe remitido por el Estado Costarricense en relación con el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, luego de 7 años de no recibir reporte sobre el particular, entre los temas sobre los cuales enfatiza, se refiere en forma particular a la situación de los derechos de los pueblos indígenas.

Pese a que se le reconoce al país, la ratificación del Convenio 169 de la OIT, la existencia de la CONAI y de la Defensoría de los Habitantes, así como la presentación del proyecto de Ley para el Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas ante la Asamblea Legislativa, se realizan críticas muy fuertes en relación con los problemas por la tenencia de la tierra por parte de los pueblos indígenas, los conflictos que esta situación ha suscitado, la falta de eficacia en el acceso a la protección y a los recursos contra los actos de discriminación contra la población indígena y la falta de información para evaluar el disfrute efectivo de los derechos previstos en la Convención en relación con esta población.

En este sentido, el Comité formula al Estado costarricense una serie de sugerencias y recomendaciones, en torno a las cuales esta Defensoría observa con preocupación que a la fecha poco se haya logrado. Es así que se indica, en lo que interesa lo siguiente: *"18. El Comité recomienda que el Estado parte intensifique sus esfuerzos para lograr la distribución justa y equitativa de la tierra, teniendo en cuenta las necesidades de la población indígena. El Comité subraya la importancia que tiene la tierra para los pueblos indígenas y para su identidad espiritual y cultural, así como el hecho de que los pueblos indígenas tienen un concepto distinto del uso y la propiedad de la tierra (...) 19. Por lo que respecta al artículo 6 de la Convención, el Comité recomienda que el Estado Parte haga esfuerzos adicionales para facilitar la igualdad de acceso a los tribunales y a los órganos administrativos, en particular para beneficio de la población indígena, la minoría negra, y los inmigrantes, a fin de lograr la igualdad para todas las personas. 20. Se invita al Estado Parte a proporcionar más información sobre los siguientes asuntos: a) el disfrute efectivo de los derechos enunciados en la Convención, en particular por parte de la población indígena (...)"*

Por su parte, el Comité solicita que a este informe se le dé la más amplia publicidad y que se tengan en cuenta las recomendaciones señaladas para la presentación del siguiente informe, que correspondía presentar el pasado 4 de enero del 2000, sin que esta Defensoría tenga noticia del cumplimiento de esta obligación internacional por parte de las autoridades gubernamentales.

Resulta a todas luces evidente que la deuda que tiene nuestro país en materia de respeto y efectividad de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas es una verdad que ha trascendido nuestras fronteras y, en virtud de la cual no se puede postergar más la tarea.

d. Territorios indígenas, delimitación e invasión.

Para los Pueblos Indígenas la Naturaleza es una sola a la que hay que respetar, en la cual y por la cual se vive. Sus Territorios son su propia vida. Son el hilo conductor de una milenaria herencia que se traspa de generación en generación. Sin ellos, su continuidad como pueblos se

vería amenazada. Sin embargo, en nuestro país y aunque se les mal llamó “reservas”, hoy Territorios Indígenas, se encuentran seriamente amenazados.

Son tierras comunales indígenas que sufren una fuerte invasión de no indígenas – nacionales y extranjeros – que muchas veces por la falta de una adecuada delimitación geográfica de los mismos, facilita la apropiación ilegal de estas tierras. Además, debe sumarse la falta de traspaso por parte del Estado de muchas de estas tierras hacia la propia comunidad. Esta situación se agrava aún más por las ventas ilegales que se hacen hacia no indígenas, por parte de algunos indígenas.

El problema de las tierras en Territorios Indígenas ha sido un tema recurrente no sólo en los Informes Anuales de la Defensoría de los Habitantes³¹⁵, sino que también a través de la Historia.

Un breve vistazo por la historia de los Territorios Indígenas nos demuestra que el problema ha estado siempre allí, más no sus soluciones. Vale destacar que poco después de la Independencia, las tierras donde se encontraban asentadas las formas coloniales de tenencia de tierras indígenas, llamadas “reducciones” quedaron legitimadas como “*propiedad india*” (mal situadas y pocas hectáreas, obviamente) y fue la primera incursión estatal al problema indio³¹⁶

Sin embargo, este reconocimiento de “*propiedad india*” duró muy poco tiempo³¹⁷. Amparados en el cultivo del *café*, los productores iniciaron una fuerte ofensiva contra estas propiedades para ganar terreno para cultivar el *café*, expulsando a los “indios” a regiones menos fértiles. Estos ataques hicieron que pobladores indígenas solicitaran al Gobierno protección contra estas incursiones. Fue ésta la punta del iceberg que inició la colonización criolla en Costa Rica.³¹⁸ Esta intervención gubernamental en territorios indígenas terminó de desestructurar las viejas formas tradicionales que habían sobrevivido a la colonización española.

En 1939³¹⁹ se promulga la “*Ley General de Terrenos Baldíos*” que reconocía como tierras baldías aquellas tierras que no estuvieren medidas ni catastradas, ni fueren tituladas a favor de particular alguno. Como los territorios indios no estaban ni medidos, ni catastrados, ni titulados, fueron el primer punto de ataque de los criollos expansionistas. Aún cuando en el artículo 8 de esta Ley de Terrenos Baldíos se disponía que “*son tierras inalienables los lugares en donde existan tribus autóctonas*”, pero a la vez agregaba que era una zona prudencial de definición por parte del Poder Ejecutivo. Por ello, la inalienabilidad de estos terrenos nunca se respetó seriamente.

Luego de la emisión de esta ley, se publicaron otras disposiciones jurídicas como el Decreto Ejecutivo N° 45 del 3 de diciembre de 1945, que definió algunas tierras que por ser declaradas “*reservas indígenas*” no se ajustaban a la categoría de terrenos baldíos. Con estos antecedentes y bajo el supuesto jurídico de declarar como tierras inalienables todas las áreas habitadas por indígenas, éstas se comenzaron a delimitar estos territorios por medio del Decreto Ejecutivo N° 34 del 15 de noviembre de 1956. Antes, y con el fin de organizar administrativamente el Territorio Nacional, y teniendo en cuenta la situación de los pueblos indígenas, se creó la Junta de Protección de las Razas Aborígenes en 1945. Esta institución delimitaría las primeras “reservas” indígenas, con base en los territorios que ocupaban inmemorialmente. Pero no fue tan respetuosa como parece dicha intención, ya que al delimitar estos territorios, redujeron ostensiblemente el área de los

³¹⁵ Informe 93-94, p. 116; Informe 94-95, p. 133; Informe 95-96, p. 252; Informe 97-98, p. 107 e Informe Anual 98-99, p. 89

³¹⁶ El Proyecto de Decreto de la Comisión de Instrucción Pública del Concejo Constituyente (recordemos que para esta época, Costa Rica está por ingresar a la fallida “Federación Centroamericana”), 1824 que decía: “...*los indígenas, nuestros pueblos limítrofes, carecen de comunicaciones y de muchos de nuestros efectos, ocupan mucha parte del terreno útil, y conocen de muchas minas y puertos que no conocemos; de consiguiente o necesario franquearnos a su comunicación, tolerar y respetar sus usos, cultos y gobiernos, quitando desde luego todo aparato de seguir la conducta de nuestros predecesores, los conquistadores, para que borrando el odio y miedo que nos tienen abramos nuestras puertas, a nuestro comercio, a nuestros descubrimientos y virtudes democráticas*”. Guevara; Chacón; *Territorios Indios en Costa Rica*, op. cit. p. 40

³¹⁷ En 1841, se reconocía a los agricultores la propiedad de aquellas porciones que tengan cultivadas. *Ibid.*, p. 40

³¹⁸ *Ibid.*, p. 41

³¹⁹ Anterior a esta Ley General, en 1884 se adoptó una Ley sobre Baldíos que imponía como límite frente al deseo expansionista de los agricultores aquellas tierras inalienables, en las que reconoce implícitamente, más no explícitamente, las tierras indígenas. Pero para 1939, la frontera agrícola del Valle Central se agotaba rápidamente. Guevara y Chacón; *Territorios Indios en Costa Rica*, op. cit., p. 53

primitivos territorios. Así surgieron en el Pacífico Sur, las primeras “reservas” de Boruca, Térraba, Ujarrás-Salitre-Cabagra, China Kichá.³²⁰

Habiéndose dispuesto la estatalidad de los Territorios Indígenas, e incorporándose éstas al sistema agrario nacional, se requería de un organismo que organizara debidamente las “reservas”, y por esta razón se creó en 1973 la Comisión Nacional de Asuntos Indígenas³²¹ (aún existente) que sustituye a la vieja Junta de Protección de las Razas Aborígenes de la Nación.

Así, se llevaron a cabo las delimitaciones del resto de comunidades indígenas asentándose la estructura de “reservas indígenas”, basada en aquellas reducciones indígenas que todavía ocupaban sus tierras inmemoriales. De corte totalmente paternalista e integracionista (en perfecta consonancia con el Convenio N° 107 de la OIT) se aprueba la Ley N° 5251, que es la ley que le da estructura a la CONAI, y define sus objetivos, como el que se indica en el artículo 4, inciso A) en el cual se establece: “Promover el mejoramiento económico, social, y cultural de la población indígena con miras a elevar sus condiciones de vida e integrar a las comunidades aborígenes al proceso de desarrollo”.

En 1977 se aprueba la Ley Indígena, que reconoció un listado de derechos como la identidad indígena, los territorios y la propiedad comunal sobre éstos, autodeterminación gubernativa sólo en algunos aspectos, declaración de imprescriptibilidad de las tierras indígenas, etc. Esta ley no pudo salvar a los indígenas de las usurpaciones “blancas” en sus tierras, ya que aunque declara la imprescriptibilidad e inalienabilidad de las tierras, haciendo que toda obtención de las mismas por parte de un no indígena de la región es nula, las tierras indígenas siguen siendo ocupadas por “blancos”, ante la vista y paciencia de las autoridades.

Pero hay que mencionar el primer gran despojo legal que sufren las comunidades indígenas, y es que a raíz de la promulgación del Código de Minería se reforma la Ley Indígena: en ésta se establecía que los recursos del subsuelo serían patrimonio compartido entre el Estado y las comunidades indígenas³²²; sin embargo, cuando en 1982 se emite el Código de Minería se elimina el patrimonio indígena sobre el subsuelo. Como dirían Guevara y Chacón (1992) “Cada vez que el aparato económico entra en contradicción con las concesiones legales, simplemente se opta por romper por el hilo más delgado y reformar la ley”.³²³

Un claro ejemplo de ello es la Ley N° 7399, Ley de Hidrocarburos, cuyo propósito es desarrollar, promover y regular la explotación de los depósitos de petróleo en el país.³²⁴ Dicha Ley establece, en su artículo 40 que: “Declárese de interés público la exploración, la explotación, el transporte de los hidrocarburos y las actividades y las obras que su ejecución requiera. Para tal fin, el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas podrá imponer servidumbres y expropiaciones sobre los terrenos de propiedad particular... En caso de expropiación, para todo lo que no se encuentre especialmente regulado en este artículo, se aplicarán las disposiciones determinadas en la Ley N° 36 del 26 de junio de 1896”, que refiere a la Ley de Expropiaciones, la cual fue reformada por la Ley N° 7495 de 1995, reformada por la Ley N° 7757. Ninguna de estas tres leyes, o sea la Ley 36 y sus reformas no hace referencia a que las tierras de los Territorios Indígenas son “inalienables e imprescriptibles, no transferibles y exclusivas para las comunidades indígenas que las habitan” (de conformidad con el artículo 3 de la Ley N° 6172, Ley Indígena) ni que los indígenas deben participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos (de conformidad con el artículo 15 del Convenio N° 169 de la OIT).³²⁵

³²⁰ Se delimitan por medio del Decreto N° 34 de 1956. Ibid., p. 153

³²¹ Ley N° 5251 de 1973. Ibid., p. 153

³²² La Ley Indígena había establecido en su artículo 8 originalmente que: “Los recursos minerales que se encuentren en el subsuelo de estas reservas son patrimonio del Estado y de las comunidades indígenas. Los permisos otorgados para la explotación o exploración minera, caducarán al término fijado originalmente en la concesión, y sólo podrán ser renovados o prorrogados mediante autorización dada por la CONAI. Se necesitará lo mismo para los nuevos permisos”. Dicho artículo fue derogado por el Código de Minería, N° 6797, de 1982.

³²³ Guevara y Chacón; *Territorios Indios en Costa Rica*, op. cit.

³²⁴ Artículo 2 de la Ley N° 7399, Ley de Hidrocarburos, publicada en La Gaceta N° 95 del 18 de mayo de 1994.

³²⁵ El Convenio N° 169 reitera en su artículo 15 que: “Los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras **deberán protegerse especialmente**. Estos derechos **comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos**”. En este mismo sentido se dispone en Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente (1992), que en su punto N° 26 señala: “Los Gobiernos **deberán reconocer la necesidad de proteger las tierras de las poblaciones indígenas de actividades nocivas para el medio**”.

Este ejemplo ilustra la situación de las tierras en los Territorios Indígenas. Se pueden enumerar otros ejemplos, como los proyectos hidroeléctricos en Territorios Indígenas.³²⁶ Es claro, entonces, que los pueblos indígenas han sido objeto de continuas invasiones y desplazamientos bajo la premisa del desarrollo, progreso del cual nunca se ven directamente beneficiados³²⁷.

De conformidad con el Convenio N° 169 de la OIT, ratificado mediante la Ley N° 7316 del 3 de noviembre de 1992, en esta materia deben destacarse los procedimientos de consulta a las poblaciones indígenas sobre los asuntos que les atañen, como un mecanismo acorde con la democracia constitucional y en caso de la negativa del pueblo indígena afectado, que vincule al menos moralmente al Estado (artículo 6 Convenio OIT). En todo caso, el Estado está obligado adoptar ***“las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados”***. Estas medidas especiales deben garantizar una protección reforzada de los derechos de los pueblos indígenas.

Teniendo esto presente, cabe destacar el hecho de que más que un marco normativo que regula el derecho de los pueblos indígenas a sus tierras, este Convenio llama a establecer una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, una relación basada en el reconocimiento de la diversidad y la autonomía de estos pueblos.

En ese sentido, las acciones judiciales para declarar la ilegalidad de las ventas de tierras posteriores a la promulgación de la Ley Indígena, la cooperación de CONAI en el rescate de los territorios invadidos y la ayuda de las Asociaciones de Desarrollo, son puntos medulares para iniciar la resolución de esta problemática.

Además, estas invasiones producen graves daños al medio ambiente: la tala ilegal de árboles, la cacería ilegal, la contaminación de sus ríos y la inexistencia de planes reguladores de ordenación territorial, amenazan seriamente la vida de las poblaciones indígenas en nuestro país.

e. Salud

Existen esfuerzos institucionales por prestar servicios básicos de salud a las poblaciones indígenas a través de sus clínicas y EBAIS en el país. Sin embargo, el modelo de atención sigue siendo el tradicional, pensado para zonas urbanas o marginales, lo que impide el acceso real a los programas que el Ministerio de Salud o la Caja Costarricense de Seguro Social ofrecen, por falta de adecuación a las condiciones de las poblaciones indígenas. Así, por ejemplo, los horarios de atención inadecuados, los requisitos de carnés, las listas de citas, la falta de especialistas, orientación familiar o programas de salud reproductiva, son constantemente denunciados por esta población.

También existe un alto índice de mortalidad infantil (tres veces superior a la media nacional) producto, sobre todo, de la falta de agua potable, de la inexistencia de tratamiento de aguas negras (letrinas secas) y de las condiciones higiénicas en general. A ello se suma la desnutrición y la falta de programas de prevención de enfermedades hacia esta población.

Se ha afirmado por parte de las autoridades médicas la urgencia de contar con agua potable para estas poblaciones. En este sentido, es una tarea urgente por parte del Instituto

ambiente y otras prácticas que éstos consideren inapropiadas desde el punto de vista social y cultural...Deberá permitirse a las poblaciones indígenas participar de modo directo en la formulación de legislaciones y políticas sobre la gestión de recursos y otros procesos de desarrollo que tengan repercusiones en sus vidas”.

³²⁶ Expediente N° 04-94, Representantes del Territorio Indígena de Rey Curré contra el Proyecto Hidroeléctrico de Boruca. El Informe Final de dicho expediente fue notificado el día 22 de marzo de 1996, Oficio N° PE-259-96

³²⁷ Aún a pesar de que en la **Declaración sobre el Derecho al Desarrollo Humano** (Resolución 41/128 de la Asamblea General de 1986), establece en su Artículo 1: ***“El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud de los cuales todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados para participar en desarrollo económico, social, cultural, político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él”***

Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la adecuación de sus programas de trabajo en áreas rurales, a fin de atender las necesidades e incorporar la especificidad indígena dentro de sus acciones. Lamentablemente, a la fecha no existe mayor aporte institucional en este sentido. En este momento en los territorios indígenas de la zona sur existen algunos proyectos previstos, pero su fase de ejecución no está para el año 2000, así lo informó el Director de Obras Rurales en el oficio N° DOR-00-0421. No es sino a través de proyectos desarrollados en lugares cercanos a sus comunidades, que algunas comunidades indígenas se han visto beneficiadas en forma indirecta.

Por otra parte, merece destacarse la falta de promoción de la medicina natural indígena por parte de las autoridades de salud y la falta de capacitación de esta población para atender primeros auxilios y dotación de botiquines. Esta situación se agrava con las malas vías de comunicación existentes en la mayor parte de las comunidades indígenas, ya que los traslados de enfermos por emergencias o las mismas visitas médicas se ven afectadas por el aislamiento en que esta población vive.

e. Educación

El respeto y promoción de la cultura indígena debería encontrar su mayor promoción en las aulas (tanto de aquellas que se encuentran dentro de los Territorios Indígenas como en un programa general a favor del respeto a las culturas y a la diversidad). Sin embargo, este proceso se ve seriamente amenazado, pues los idiomas indígenas no son impartidos a todo nivel ni dentro de los horarios regulares, por lo que su enseñanza encuentra grandes obstáculos.

Además, podemos señalar los siguientes problemas: la capacitación brindada a los profesores no es suficiente; faltan comedores escolares; no existe adecuación curricular para niños con discapacidad; no se tiene programas para adultos mayores indígenas; faltan servicios públicos de buses para escolares; faltan albergues de estudio para niños de comunidades lejanas; falta agua potable en muchas escuelas y colegios; no hay estímulo por la enseñanza de las artesanías locales, faltan becas para estudio (tanto del Ministerio de Educación Pública como de las propias Municipalidades); existe un nivel importante de deserción escolar y no existe promoción interinstitucional coordinada para la prevención de drogas y del abuso de niños y niñas y existe un grave faltante de infraestructura, en general. Asimismo, el acceso a la Educación Superior torna más difícil la situación.

Al respecto se recibió una denuncia que esta Defensoría tramitó bajo el expediente N° 8124-22-99, con respecto a la enseñanza de lenguas indígenas en la comunidad de Quiabdo (Guaymí), problema que aparentemente se presenta en otras comunidades.

El conflicto radica en parte, en que los padres de familia no están de acuerdo con la metodología de enseñanza de la lengua indígena, ya que según relataron, ésta se realiza en forma de traducción y no de enseñanza, no existe la coordinación y el respeto laboral entre el maestro de lengua y el maestro regular, y en la comunidad los habitantes dividieron la preferencia entre dos educadores de lengua indígena. Esta situación ha provocado deserción de alumnos de la Escuela de la Comunidad de Quiabdo en forma considerable.

Como parte de este problema, se ha observado la ausencia de coordinación de las autoridades regionales y centrales y la falta de una intervención oportuna de las autoridades del Ministerio de Educación Pública.

La Defensoría de los Habitantes en el informe final correspondiente al expediente N° 8124-22-99, sobre este caso recomendó lo siguiente:

Al Ministro de Educación Pública: *"Girar las instrucciones necesarias para solicitar, a la mayor brevedad al Departamento de Procedimientos Legales, a la Dirección Regional de Coto y al Departamento de Educación Indígena, una investigación conjunta sobre el conflicto suscitado en la Escuela de Quiabdo y la determinación de las acciones pertinentes para garantizar el derecho a la educación de los niños y las niñas, así como el respeto a su identidad cultural"*

A la Directora del Departamento de Procedimientos Legales: *"Informar a la mayor brevedad a esta Defensoría, del resultado de la investigación que se abrió en relación con este asunto, bajo el expediente administrativo N° 732-99, a nombre del Circuito N° 12 de Limoncito, Dirección Regional y de las denuncias planteadas por la Asesoría Regional de Coto"*.

A la Dirección de Educación Indígena, Primero: *"Evaluar el grado de aceptación del programa de Lengua Indígena en la comunidad de Quiabdo, y realizar actividades de motivación a los padres de familia que no se encuentran conformes con el mismo, a fin de promover la efectiva participación de los niños en este"*. Segundo: *"Dar seguimiento a las denuncias que la Dirección Regional de Coto ha planteado en contra de maestros de lenguas indígenas, a fin de garantizar la idoneidad de los nombramientos"*.

g. Drogas y alcohol

El tráfico y consumo de drogas como la marihuana, cocaína, crack, y el licor, está presente en la mayor parte de los territorios indígenas, incrementando los niveles de violencia (especialmente de niñas, niños y personas adultas) en las comunidades. Es evidente, en este sentido, la falta de programas preventivos en escuelas y colegios, así como centros de atención para personas con problemas adictivos. Ante ello, la escasa policía, la falta de capacitación del personal y la no atención a llamados y denuncias, acrecienta la situación de inseguridad e impunidad. Reiteradamente las comunidades insisten en que la policía no atiende su llamado.

En el caso del licor, esta temática se ve agravada en las zonas indígenas por una prohibición legal contra la venta de licor en los territorios indígenas. Sin embargo, no así su consumo. Por ello, en la práctica lo que se ha creado es un gran negocio clandestino (lucrativo) de no indígenas con indígenas y entre los propios indígenas, sin ningún control. Por ello, más allá de que esta prohibición pueda resultar de dudosa legalidad, la prevención a través del Ministerio de Educación Pública, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud, en las propias aulas de las comunidades, es una tarea impostergable.

h. Acciones a futuro

El abordaje de las demandas indígenas por sus condiciones de vida requiere de una atención urgente y que se traduzca en políticas de gobierno efectivas. Pero requiere además de una fuerte organización comunitaria legítima que pueda responder territorialmente como un todo ante el Estado. Sin embargo, a nivel segmentado, ninguna institución pública podrá resolver ni siquiera los propios problemas que a su temática incumba, pues debe actuarse coordinada e interinstitucionalmente en la búsqueda de soluciones compartidas a las múltiples necesidades.

La Defensoría de los Habitantes procurará a través del Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas, que los programas y proyectos de las instituciones públicas en las comunidades indígenas, se realicen en forma conjunta y que la problemática de las comunidades se aborde en forma integral. Lo anterior amén del seguimiento que se brindará a las acciones planteadas por las autoridades gubernamentales en procura de elaborar *el "Primer Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica"*.

Por otra parte, como corolario del Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas I Fase, que se desarrolló en Talamanca, el Instituto Nacional de Estadística y Censos acordó incluir, en forma específica, el levantamiento de información sobre población indígena en el Censo Nacional que se realizará durante el año 2000. Esta Defensoría le dará seguimiento al resultado de este censo, cuya información será muy valiosa para las comunidades indígenas y las políticas que en la materia se adopten.

5. Población Migrante

Históricamente nuestro país se ha caracterizado por ser un país de asilo y recepción de personas que vienen de otros países, que se han visto obligados a emigrar por razones políticas o en busca de mejores opciones de vida, lo que por supuesto supone la posibilidad de una verdadera incorporación en nuestra dinámica social.

Actualmente el principal motor que mueve la migración hacia Costa Rica y al menos la más significativa, cual es la proveniente de nuestro vecino país Nicaragua, es la situación económica.

Para la Defensoría de los Habitantes, el tratamiento de este tema ocupa un especial lugar en la agenda de trabajo, partiendo de la protección y defensa de los derechos humanos de esta población, que por distintas razones, sean políticas, naturales o cuestiones económicas, se han visto obligados a migrar. Es por ello que el planteamiento de fondo sobre el tema migratorio ha sido considerado un asunto de interés prioritario, conforme con lo expuesto en el Capítulo I de este informe.

En este apartado se abordarán otros temas relacionados con la población migrante, ligados al quehacer de esta Institución.

a. Denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes

Durante este período, las denuncias por violación de derechos que ha recibido esta Institución de parte de personas migrantes han sido referentes a temas como: derecho al trabajo y violación a las normas laborales (Expediente N° 8211-22-99); derecho a la documentación personal por su condición de persona migrante (Expediente N° 8565-22-99); derecho a la integridad personal y abuso de autoridad por parte de la policía administrativa (Expediente N° 8812-22-2000); trámites irregulares en la expedición de documentos personales a extranjeros (Expediente N° 8885-22-2000); retardo en la expedición de la documentación en Migración (Expediente N° 9143-22-2000); irregularidad en la expedición de documentos personales (Expediente N° 09159-22-2000 y N° 9200-22-2000).

Una de las recomendaciones más importantes que se emitió durante este tiempo y que se reiteró en distintas oportunidades, se dirige a la Dirección General de Migración y Extranjería, en los siguientes términos: *"Coordinar con los funcionarios encargados de resolver los procedimientos administrativos de solicitudes de estatus migratorios como los de resolución de recursos de apelación interpuestos para que se cumplan los plazos establecidos por ley a favor del derecho de respuesta del administrado. Velar porque el servicio público que se presta sea conforme con los principios fundamentales del servicio público de continuidad, eficiencia, adaptabilidad e igualdad."*
328

En el caso que dio origen a esta recomendación, la persona interesada solicitó una cédula de residencia y habiendo transcurrido 11 meses sin que obtuviera una resolución, se presentó a la Defensoría a denunciar este hecho. En el informe final de la investigación, además de la recomendación emitida, se le recordó a la Dirección de Migración que el plazo para resolver este tipo de trámite es de dos meses según la Ley General de Administración Pública, en virtud de que la Ley General de Migración y Extranjería y su Reglamento no se establece plazo especial para resolver.

Otro de los asuntos más trascendentales en la casuística es el caso en el que se investigaron las supuestas irregularidades en la deportación de un grupo de personas nicaragüenses desalojadas del precario La Carpio. En este asunto la persona denunciante solicitó que se investigaran los hechos y procedimientos realizados por el Ministerio de Seguridad Pública y

³²⁸ Informes finales expedientes N° 298-22-98 y N° 726-22-98.

Gobernación en la deportación de 35 nicaragüenses, considerando que habían sido violados sus derechos³²⁹.

Esta Defensoría realizó la investigación correspondiente, encontrando que incluso la Sala Constitucional había emitido una resolución a favor de las personas deportadas, que en lo de interés resalta: *" No hay duda de que estas personas se encontraban ilegalmente en el país, pero ese no es el punto en discusión. De hecho lo estaban y por eso pretendían acogerse a ese régimen de excepción, no obstante, ese hecho innegable no facultaba a la Administración recurrida a deportarlos obviando la expectativa de derecho que ya tenían, de que se analizaran sus respectivos casos para que se determinara si cumplían con los requisitos establecidos por el Poder Ejecutivo para hacerse acreedores de una categoría migratoria en el país. "*³³⁰

En virtud del carácter erga omnes de esta resolución, esta Defensoría recomendó al Ministro de Seguridad Pública y Gobernación: " Informar a esta Defensoría de las gestiones entabladas por ese Ministerio para el establecimiento de las responsabilidades administrativas que, de conformidad con las consideraciones y la resolución de la Sala Constitucional, derivan del fallo de cita en virtud del acto lesivo a los intereses y derechos de las personas afectadas. Todo a tenor de lo dispuesto por la Ley General de Administración Pública sobre el régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos.

Y a la Dirección General de Migración y Extranjería *"verificar en este tipo de procedimientos, que se respete el debido proceso en cumplimiento de la Ley General de Migración y Extranjería y de la Ley General de Administración Pública, esta última en lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios, sin perjuicio de los intereses y derechos que asisten a las personas sujetas a deportación. Se informe a esta Defensoría del cumplimiento dado a lo dispuesto por la Sala Constitucional. "*³³¹

b. Condiciones de los lugares de detención de personas indocumentadas

En nuestro país de acuerdo a lo establecido en la Ley General de Migración y Extranjería, las personas extranjeras que no porten documentos que los identifiquen y que permitan confirmar su permanencia legal en el país, son susceptibles de aprehensión por parte de las autoridades de Migración y Policía.

Estas personas deben ser llevadas a un lugar donde permanezcan a la orden de Migración hasta que presenten documento idóneo para permanecer en el país o se realicen los trámites necesarios para su deportación.

En atención a la ejecución de estas disposiciones, originalmente se trasladaba a las personas en esta condición a las comisarías policiales, por lo que, considerándose que no debían permanecer ubicadas en celdas con personas detenidas por hechos delictivos, amén de la dificultad para verificar el número de personas aprehendidas por esta situación, la Dirección General de Migración y Extranjería y el Ministerio de Seguridad Pública acordaron posteriormente establecer como único lugar para su detención la Quinta Comisaría de San José, bajo la custodia de la policía de Migración (Expediente N° 08765-22-99).

La Defensoría de los Habitantes inició la intervención en esta Comisión a raíz del conocimiento de la situación que enfrentaba un ciudadano cubano, quien denunció que tenía aproximadamente un mes de estar detenido en la Quinta Comisaría sin que las autoridades resolvieran el asunto, razón por la que funcionarios de esta dependencia se apersonaron al sitio a verificar su condición migratoria, las condiciones generales del lugar y el trato dado a los

³²⁹ Expediente 7844-22-99

³³⁰ Sobre este caso la Sala Constitucional se pronunció mediante resolución de las diecisiete horas con cuarenta y ocho minutos del siete de octubre de mil novecientos noventa y nueve, en conocimiento de un recurso en favor de las personas que fueron deportadas a raíz de los mismos hechos denunciados a esta Defensoría

³³¹ Informe final expediente 7844-22-99 de fecha 13 de abril del 2000.

detenidos. Sobre el particular, se inició una investigación (Expediente N° 08765-22-99), que actualmente se encuentra en trámite.

A propósito de esta primera inspección se encontró que estaban detenidos por las mismas razones cinco ciudadanos somalíes, una nicaragüense, un ciudadano de Ghana, dos panameños y un joven de Jamaica, además del cubano.

En el caso de los ciudadanos Somalíes, pese a llevar varios días detenidos y manifestado su interés de acogerse al Refugio, las autoridades migratorias no les habían resuelto su situación. Ante la intervención de esta Defensoría, se les concedió posteriormente la condición de refugiado.³³²

De esta primera visita a la comisaría se verificó que las personas detenidas dormían en el piso, sin colchones apropiados, y en celdas que no reunían las condiciones adecuadas, dado que están concebidas para servir de albergue temporal.

Se evidenció que la permanencia en estos lugares se extiende por períodos indefinidos debido a que no se resuelve inmediatamente la situación migratoria de la persona detenida.

Esta situación se le comunicó al Director General de Migración quien acompañó a funcionarios de la Defensoría a una segunda visita para constatar la situación y, luego de la misma se les suministraron camas y espumas para dormir. Actualmente, y como así lo han indicado los mismos afectados en visitas posteriores realizadas al lugar, se les facilita el jabón para asear ellos mismos el lugar así como utensilios para su higiene personal.

Por su parte, la Dirección General de Migración se ha responsabilizado también de la alimentación de estas personas, la cual suministran los propios policías de Migración.

Se ha detectado falta de coordinación y apoyo, entre los miembros de la Fuerza Pública destacados en la comisaría y los policías de migración; la cual se hace indispensable debido a que los últimos no cuentan con personal suficiente para realizar su labor. Normalmente hay un oficial en guardia que cambia cada ocho horas y no cuenta siquiera con una línea telefónica, por lo que algunas veces requiere el apoyo de los oficiales de la Comisaría.

Actualmente, según información suministrada por el Director General de Migración y Extranjería, se trabaja en un proyecto para la instalación de un albergue para estas personas.

Considera la Defensoría que es indispensable la habilitación o creación de un lugar que reúna las condiciones de "albergue" para mantener a las personas indocumentadas que deben mantenerse a la orden de la Policía de Migración, previo a su deportación o debida documentación, respetando los derechos que les asisten.

c. Foro Permanente de Población Migrante

El Foro permanente de Población Migrante agrupa a Organismos Internacionales, entidades gubernamentales, y a organizaciones no gubernamentales. Se ha constituido en un espacio no sólo de discusión y análisis de la dinámica migratoria en el país, sino también ha permitido la coordinación entre instituciones y la unión de esfuerzos para enfrentar diversas situaciones que afectan a personas migrantes. Sobre este punto se encontrará mayor información de la labor realizada en este período en el capítulo I.

6. Población Joven

“La heterogeneidad de subculturas y condiciones de vida hacen que los

³³² Oficio N° DH-690-99, Defensoría de los Habitantes.

adolescentes y jóvenes no puedan ser considerados como grupos monolíticos".³³³

Dentro del gran tema de la *diversidad*, entendida como igualdad no homogenizante³³⁴ y como *pluralismo social*, encontramos un sector de la población que en razón de su edad ha sido invisibilizado³³⁵ históricamente: este es el sector de las y los jóvenes.

Y se señala que históricamente ha sido un sector particularmente invisibilizado, porque desde la literatura griega se demuestra la forma en que se referían a los jóvenes como seres irritables y propensos a dejarse guiar por los impulsos. No es sino hasta el siglo XIX, con el impulso de la revolución industrial, en que se reconoce dicha etapa de la vida y se hace una programación social específica, que implicó la extensión de la educación con división de etapas etarias, el desarrollo de talleres de educación técnica, etc. Es a partir de ese momento en que aparentemente la edad constituyó un factor diferenciador.³³⁶

A pesar de dicho reconocimiento, no ha habido una programación social específica para esta etapa tan importante de la vida, porque se les considera demasiado jóvenes para tomar decisiones o demasiado viejos para brindarles protección. Tampoco ha existido en el pasado voluntad política ni social para abrirles el espacio y reconocerlos como actores sociales creativos y productivos, a excepción del espacio que ocupa el Movimiento Nacional de Juventudes³³⁷ y organizaciones estudiantiles o comunales de impacto local.

En este sentido vale apuntar que normalmente la etapa juvenil ha estado ausente de las políticas nacionales, y cuando las personas jóvenes forman parte de asociaciones juveniles, éstas tampoco son tomadas en cuenta, ya que no participan activamente en los procesos sociales de toma de decisiones.

Por la importancia que reviste el reconocimiento pleno de la persona joven como actor social y como sujeto de derechos específicos, la Defensoría de los Habitantes rindió el criterio respecto del proyecto de Ley General de la Persona Joven, expediente legislativo N° 13854, publicado en La Gaceta N° 247 del 21 de diciembre de 1999, de conformidad con el artículo 157 del Reglamento de la Asamblea Legislativa en los siguientes términos:

- Por ser la Participación el punto central del proyecto, la Defensoría de los Habitantes planteó la necesidad de hacer una consulta general a la población meta del proyecto, en la que se tomen en cuenta todas las estructuras en las que participa la gente joven, a fin de conocer de cerca sus necesidades, sus intereses reales y hacer efectivo su derecho a participar en aquellas decisiones que les pueden beneficiar o perjudicar. Es importante destacar que la Defensoría participó en una valiosa experiencia de consulta de dicho proyecto a un grupo de jóvenes representantes afrocostarricenses, de la cual surgieron inquietudes interesantes.³³⁸
- Respecto a las regulaciones contenidas en el proyecto, no hay una definición unívoca de lo que es esta población, ya que se habla de *juventud*, persona *joven*, *adolescencia*, y cada una de estas definiciones representa un sector etario diferente. Aparte de que en la definición de desarrollo integral de la persona joven no se contemplan aspectos culturales, ni sociales, ni económicos, así como tampoco la multiculturalidad propia del país

³³³ En: A.A.V.V., *Adolescencia y Juventud. Aportes para una Discusión*, Organización Mundial de la Salud, sede Costa Rica, marzo de 1995, p. 2

³³⁴ En este sentido es muy ejemplarizante la frase de Eduardo Galeano, referente a que ***“La identidad no es una pieza de museo, quietecita en la vitrina, sino la siempre asombrosa síntesis de las contradicciones nuestras de cada día”***

³³⁵ En los términos de Breedy/Donas la **invisibilidad** de los jóvenes *“se refiere a dos aspectos complementarios: primero a la exclusión más primitiva, al no reconocimiento de una etapa de la vida como tal, a la exclusión, en presupuestos, programas, medios de comunicación, planificación urbana, legislación, etc. Segundo, al no reconocimiento de acciones y formas de participación social sanas y positivas de los jóvenes (logros laborales, artísticos, culturales, etc)”*. Ibid, p. 5

³³⁶ Rojas Breedy, Ana; Donas Burak, Solum; Hacia la Real Incorporación de Adolescentes y Jóvenes como Actores Sociales en: *Adolescencia y Juventud*, op.cit., p. 2

³³⁷ Creado desde el 26 de abril de 1966.

³³⁸ Este Taller de Consulta sobre el Proyecto de Ley General de la Persona Joven, se llevó a cabo en las instalaciones de la Defensoría de los Habitantes el día 1° de Abril del 2000; los resultados de dichos taller y el análisis abiertamente declarado en favor del reconocimiento del pluralismo cultural y social podría resumirse en tres palabras que propusieron como base del reconocimiento de los derechos específicos: *“...juventud, género y etnia”*

- Por otro lado es importante destacar que el Proyecto de Ley de Persona Joven incorpora a las personas comprendidas entre el rango etario de 12 a 18 años dentro de la población regulada por esta ley. Respecto de ello, cabe mencionar que para este rango etario ya existe todo un complejo sistema de protección³³⁹. Así, se recomendó que en el Proyecto de Ley se especifique claramente que la normativa referente a los derechos de la niñez y de la adolescencia debe prevalecer, en lo que haya conflicto, sobre la legislación de la persona joven. Por otro lado, también se hace necesario que el sistema que se plantea en el Proyecto de Ley de la Persona Joven coordine, de manera permanente, con el Sistema de Protección Integral a la Niñez y a la Adolescencia, en tanto se incluya dentro de la población meta a la población adolescente.
- En el artículo referente a los derechos que le son reconocidos a la persona joven cabe destacar que se dispone un listado que incluye derechos de tipo muy general (derecho al desarrollo humano integral) pero que a la vez es un listado muy escueto (derecho a la participación, a la educación y trabajo como únicos derechos de interés para las personas jóvenes). Por ello, considera la Defensoría que se hace necesaria la consulta a todos los sectores representativos de las personas jóvenes para que los derechos específicos que les son reconocidos respondan a sus necesidades y aspiraciones como colectivo.
- Es importante destacar que al momento de reconocerse en el Proyecto que *“La Juventud es heterogénea y como grupo etario tiene su propia especificidad”* se deben tomar en cuenta principios en donde se reconocen los aspectos socioculturales derivados de las diferentes etnias, aspectos socioeconómicos como los intereses laborales de la juventud, aspectos socioeducativos que permitan construir una educación que brinde respuestas a las necesidades reales. Por otro lado, debería tomarse en cuenta los aspectos de atención a las personas jóvenes con adicción a las drogas y en conflicto con la ley penal, situaciones que no están contempladas en el proyecto.
- Se establece un Sistema Nacional de Juventud que como proyecto social representa un valioso paso hacia la consolidación de un espacio político y democrático para la persona joven, y que reconoce la importancia de la ampliación de las oportunidades. Sin embargo, así como está planteado en el proyecto es un sistema complejo³⁴⁰, en el cual, en varios niveles del sistema no se garantiza en forma efectiva la representación y participación de las personas jóvenes, conforme con el rango de edad establecido en este proyecto.

La percepción de los habitantes jóvenes de este país, por lo general, se refiere a que la sociedad los critica, los rechaza, los desvaloriza continuamente, no los comprende, y cuando no los considera ingenuos y soñadores, los cataloga como violentos y problemáticos³⁴¹. En el tanto este importante sector de la población no tenga en esta sociedad oportunidades reales que respondan plenamente a su derecho al desarrollo integral ni tengan el espacio para participar en la toma de las decisiones, estamos poniendo en peligro el futuro.

En este sentido, es importante analizar con seriedad una de las conclusiones a las que llega el estudio del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica que señala: *“La posibilidad de generar espacios de organización atractivos no debe pasarse por alto. Cualquier iniciativa que se tome de aquí en adelante, debería iniciarse por la generación y participación de organizaciones de, para y con las y los jóvenes. Lejos de reproducir una vez más el modelo paternalista, se hace necesario, hoy más que nunca, el dar la oportunidad a los mismos jóvenes*

³³⁹ Dispuesto en el Código de la Niñez y de la Adolescencia, Ley N° 7739

³⁴⁰ Por ejemplo, se crea un Consejo de la Persona Joven que tendría que ser coherente con los diferentes sistemas de organización nacional (por ejemplo, el Consejo de la Niñez y de la Adolescencia y el Consejo de la Persona Adulta Mayor) por lo que debería adscribirse este Consejo al Poder Ejecutivo, al Ministerio de la Presidencia en particular y no al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes como lo establece el proyecto. Por otro lado, para guardar la debida coherencia en las políticas públicas, este Consejo debería contemplar una representación por parte del Patronato Nacional de la Infancia, quien es el órgano rector en la materia de adolescencia. Asimismo, es necesario que se disponga una necesaria coordinación entre el Consejo de la Persona Joven y el Consejo de la Niñez y la Adolescencia. Y por otro lado, debería establecerse el período de nombramiento de los miembros de dicho Consejo, específicamente los designados por la sociedad civil. Asimismo, las redes municipales que se proponen, parecen ser el esquema que más responde al deseado objetivo de participación.

³⁴¹ Conclusiones extraídas de los artículos sobre Adolescencia y Juventud en Cifras (Oscar Rojas Flores) y Trocar Individualismo en Solidaridad (Rosibel Bonilla, Maritza Calderón, Leticia Retina) en A.A.V.V., *Adolescencia y Juventud*, op.cit., p.97 y 103

*para discutir y analizar la situación, y para buscar las soluciones más acordes con sus expectativas y necesidades".*³⁴²

7. Población BGLT

"Una es más auténtica cuanto más se parece a lo que ha soñado de sí misma" La Agrado (Travesti de la película "Todo sobre mi madre" de Pedro Almodóvar)

La discriminación en razón de la orientación sexual de las personas atenta contra los principios de igualdad, de libertad y de expresión. En este sentido, la Defensoría de los Habitantes sostiene que la orientación sexual de las personas ya sea hacia el otro sexo o el mismo sexo constituyen asuntos del fuero privado en el que se deben seguir las reglas que establece la Constitución Política de la República y la Declaración Universal de Derechos Humanos. Pero la actitud conservadora a ultranza ha hecho caso omiso de los preceptos constitucionales, irrespetando el ámbito de lo privado en el cual lo que no está prohibido está permitido, en tanto no sea contrario a la moral universal, el orden público civilista-democrático y las buenas costumbres que garantizan una interrelación respetuosa entre los y las habitantes.

a. **Los travestis:** Discriminados y perseguidos sólo porque se sienten y se empeñan en ser MUJERES

Uno de los sectores poblacionales más afectados por las actuaciones discriminatorias y persecutorias ha sido el de las personas travestis. Sin embargo, a pesar de que la sociedad costarricense sólo les ha dado la opción de "ganarse la vida" como trabajadoras del sexo, no han dudado en denunciar las persecuciones desatadas en su contra y han reclamado sus derechos y libertades constitucionales, no sólo a transitar o reunirse libremente, sino también a las oportunidades que debe darles la sociedad a todos y todas las habitantes de vivir una vida digna.

Pero la denuncia aunque válida y necesaria no es suficiente, también es necesario evidenciar las causas que motivan esta persecución y discriminación homofóbica y machista. Para tal efecto, el 28 de febrero del 2000, se realizó un taller participativo³⁴³ con el objetivo de identificar los principales problemas y soluciones que afronta la población travesti en el Área Metropolitana de San José,

Es importante destacar que este taller se realizó en el marco de una fuerte campaña de persecución e incriminación de la población travesti en hechos delictivos, impulsada a través de algunos medios de comunicación colectiva, ante lo cual la respuesta gubernamental ha sido la realización de una fuerte persecución, por medio de "redadas" policiales denominadas Operativos de Fuerzas de Tarea, que ponen en entre dicho los preceptos sobre los que se basa el régimen constitucional costarricense, que garantiza la libertad de tránsito, el respeto a la integridad y dignidad humana, y el derecho a contar con una policía civilista y respetuosa de los derechos humanos.

En orden de prioridad los problemas identificados y las soluciones propuestas fueron las siguientes:

³⁴² Dobles, Ignacio; Fournier, Marco Vinicio; *Algunas Características Psicosociales de la Juventud en la región Metropolitana del valle Central de Costa Rica*, Instituto de Investigaciones Psicológicas UCR, OPS, San José, agosto de 1996, p. 73

³⁴³ El taller fue dirigido por la Lic. Carmen Lía Meoño, consultora independiente, y el Lic. Alvaro Paniagua Núñez, funcionario de esta Defensoría, se realizó el lunes 28 de febrero del 2000 en el Bar y Discoteca La Avispa, y participaron aproximadamente 60 travestis.

En el ámbito de la Vida Personal.

Problemas	Soluciones
Rechazo de la sociedad y de la familia manifiestos en: falta de apoyo y aceptación, restricción de ingreso a algunos lugares públicos, y desatención de sus reclamos y denuncias.	- Sensibilizar a la sociedad para generar una actitud comprensiva y de respeto. - Desarrollar mecanismos de comunicación a partir de la organización de los travestis.
Emotivos y psicológicos como consecuencia del rechazo (falta de afecto, depresión, conflictos de pareja) desahogados por medio de las drogas y otros vicios.	- Recibir talleres de rehabilitación. - Recibir talleres en derechos y mecanismos de denuncia. - Recibir orientación psicológica y talleres de autoestima.
Dependen del trabajo de la calle como única fuente de ingresos para cubrir el costo de la vida familiar (alquiler y alimentación) No tienen seguro social. Las redadas policiales y el sensacionalismo periodístico los afectan laboralmente pues han implicado una baja en la clientela.	- Es necesario realizar actividades de autofinanciamiento: cooperativa de ahorros, rifas y cuotas para sostener la organización. - Búsqueda de fuente de trabajo que les garanticen una mejor calidad de vida.

En el ámbito del Trabajo.

Problemas	Soluciones
Persecución, abuso (ultraje y acoso sexual) y corrupción (robo y pago de cuotas) por parte de la policía (Fuerza Pública y Municipal)	- Denunciar judicialmente los abusos de autoridad y el chantaje.
Agresión física, sexual, verbal y psicológica por parte de clientes, transeúntes, vecinos, funcionarios públicos y delincuentes.	- Sensibilización social.
Falta de comunicación, comprensión y solidaridad entre travestis (rivalidad).	- Organizarse como grupo para tener un mayor acceso y apoyo institucional, y conjuntamente trabajar en la superación de los problemas detectados. - Conseguir un local para realizar reuniones y otras actividades.

En el ámbito del Vecindario.

Problemas	Soluciones
Acoso de los vecinos.	- Sensibilización social.
Discriminación del arrendatario.	- Sensibilización social.
Rechazo de la comunidad (no se las toma en cuenta)	- Sensibilización social.

En consideración de lo anterior los principales acuerdos que se tomaron fueron los siguientes:

- Constituir un Comité de Travestis.
- Proceder a alquilar un local para realizar reuniones y otras actividades dirigidas a la dignificación de la calidad de vida de las personas travestis.

Al respecto la Defensoría de los Habitantes considera:

- Que resulta urgente y necesario apoyar institucionalmente las soluciones propuestas en relación con la necesidad de sensibilizar a la sociedad en el respeto incondicional de los derechos de la población travesti, en tanto, seres humanos sujetos de derechos.
- Que la población travesti debe denunciar -en las instancias correspondientes- las acciones y omisiones discriminatorias de que son víctimas en las instituciones públicas y privadas.

- Que los travestis -al igual que otros grupos que sufren actitudes sociales discriminatorias en razón de sus diferencias, en este caso por su orientación sexual y tipo de trabajo- deberían aunar esfuerzos por medio de una organización formal, propia y representativa que les permita generar mecanismos de comunicación y de defensa de sus intereses y derechos.
- Que de la organización de la población travesti depende el planeamiento de otras actividades de capacitación y formación en materia de organización, rehabilitación y autoestima, defensa de derechos, etc. Y, a futuro, el de fuentes de financiamiento que posibiliten su participación en otro tipo de alternativas de inserción social y laboral.

b. Compromisos ejecutados para garantizar y conciliar los derechos de los habitantes sin distinción por su orientación sexual en el Barrio La Dolorosa

En seguimiento al acuerdo tomado durante reunión realizada el 11 de febrero de 1999, entre la Defensora de los Habitantes, el Alcalde Municipal de San José, representantes de la Policía de Tránsito, del Ministerio de Salud y de la Asociación de Vecinos de la Clínica Bíblica, referente a que la Defensoría de los Habitantes se encargaría de promocionar el diálogo con las personas travestis con el objetivo de visualizar conjuntamente alternativas de solución tanto a los problemas de orden público que se presentan en el Barrio La Dolorosa, como a los problemas que afectan la calidad de vida de ese sector poblacional, se han realizado las siguientes actividades:

- Reuniones con el Centro Coordinador de Evangelización y Realidad Social (CECODERS), el Alcalde Municipal de San José y representantes de los travestis, para la realización de un diagnóstico situacional que permita conocer los principales problemas, necesidades y expectativas de la población travesti y de la comunidad del Barrio La Dolorosa, a fin de identificar alternativas de solución al conflicto suscitado entre ambos sectores. El diagnóstico ha sido coordinado por CECODERS Y el Area de Proyección Social de la Municipalidad de San José.
- Un recorrido por el Barrio La Dolorosa conjuntamente con representantes de la Policía Municipal el 3 de julio de 1999, para observar el movimiento y concentración de personas, así como las condiciones de seguridad pública que imperan en el sector. Con base en las observaciones realizadas se acordó realizar una reunión con los jefes de los cuerpos policiales y al Patronato Nacional de la Infancia, para analizar, coordinar y planificar algunas acciones que contribuyeran a mejorar las condiciones de seguridad en el sector de La Dolorosa.
- Constitución de una Comisión de Seguridad del Barrio La Dolorosa, conformada por representantes de la Policía Municipal, de Planes y Operaciones del Ministerio de Seguridad Pública, del Area de Defensa del Patronato Nacional de la Infancia, de la Policía de Tránsito, y de la Segunda y la Quinta Comisaría, por medio de la cual se ejecutaron, coordinaron y evaluaron dos operativos de carácter estrictamente preventivos que contribuyeron a restablecer la presencia institucional y las condiciones de seguridad en el sector.

Sin embargo, el 14 de octubre de 1999, se acordó que dado que los miembros de esta Comisión eran los mismos que participaban en la *Comisión Interinstitucional de Rescate de la Zona Noroeste Metropolitana*, y la problemática que se presentaba en las inmediaciones de la Clínica Bíblica era semejante a la que se manifestaba en otros sectores del Area Metropolitana, los miembros de la Comisión consideraron necesario plantear ante la Comisión de Rescate la sugerencia de que se ampliara la cobertura de acción, de manera que éstas y otras iniciativas de carácter interinstitucionales fuesen asumidas por una sola Comisión. La propuesta fue aceptada por la Comisión Interinstitucional, de modo que los operativos preventivos fueron contemplados en el Plan de Trabajo del 2000.

c. La población gay-lésbica

En el mes de agosto de 1999, la Defensoría de los Habitantes conoció la propuesta de proyecto *"Hacia la tolerancia en el 2000: Una nueva forma de comunicarnos"*, presentada por el Centro de Investigación y Promoción para América Central de DDHH de Gays, Lesbianas, Personas Transgéneras y Personas VIH/SIDA (CIPAC), cuyo objetivo se refería a la necesidad de ampliar el conocimiento sobre temas considerados tabú. Paralelamente se conoció la solicitud del Movimiento GLTB 5 de Abril, relacionada con la necesidad de abrir un espacio de análisis sobre la intolerancia homofóbica, en el que participaran organizaciones y grupos del sector junto con esta Defensoría, para plantear alternativas que permitiesen cambiar la situación.

Atendiendo las inquietudes planteadas se reunió a varias instituciones relacionadas con la defensa y promoción de los derechos de estos grupos poblacionales, ocasión en la cual se discutió acerca de las acciones que podrían emprenderse para atender la situación denunciada. Como medida previa se acordó que los grupos gays, los lésbicos y los travestis realizarían un taller de identificación de necesidades y problemas como insumo para posteriormente convocar a un Foro Nacional o un Conversatorio Interinstitucional, a efecto de atraer a las instituciones públicas pertinentes en el desarrollo de las acciones que se definieran.

La elaboración de esta agenda por parte de los grupos interesados está pendiente. La Defensoría de los Habitantes reitera en este sentido la disponibilidad y receptividad para acompañar a las organizaciones BGLT en el proceso de sensibilización de los derechos humanos que les garantiza el régimen constitucional costarricense.

8. Población Penitenciaria

El sistema penitenciario costarricense arrastra una serie de problemas los cuales en forma reiterada la Defensoría de los Habitantes ha señalado en los Informes Anuales de los últimos años. Resulta preocupante que para algunos de estos problemas no se vislumbren posibles soluciones a corto o mediano plazo, afectando la calidad de vida de las personas privadas de libertad en los Centros del Nivel Institucional y en algunos casos, sus derechos fundamentales.

Algunos de los problemas por lo que atraviesa el sistema penitenciario, presentan características generales, mientras que otros se manifiestan en forma particular dependiendo del Centro. Los principales problemas se detectan a través de las denuncias que se reciben directamente de las personas privadas de libertad o sus familiares y de las visitas que se realizan a los diferentes Centros Institucionales, las cuales se procura visitar durante cada período una vez cada Centro; sin embargo, algunos de ellos se visitan con mayor frecuencia respondiendo a las denuncias que se presentan.

Así como la solución de algunos de estos problemas depende de factores ajenos al Ministerio de Justicia y Gracia, caso de ello es el suministro de un presupuesto suficiente para atender en forma adecuada las necesidades actuales del sistema penitenciario; en otros casos, los problemas se presentan por ausencia de voluntad institucional para solucionarlos. En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en que se intensifiquen las capacitaciones de los funcionarios del sistema penitenciario, sobretodo a los que laboran en los Centros Institucionales, que son a los que les corresponde mantener una relación laboral directa con las personas privadas de libertad.

a. Infraestructura de los Centros Institucionales

Durante este período, el Ministerio de Justicia y Gracia reiteró la prioridad que ha dado a la construcción de algunos Centros y el mejoramiento de algunas instalaciones.

En ese sentido, el Centro de Atención Institucional Adulto Mayores fue instalado en un edificio que pertenecía al Ministerio de Seguridad Pública y era utilizado para capacitar a sus funcionarios. Este edificio fue remodelado y adaptado para que fungiera para esta población, tomando en cuenta el perfil que presenta este grupo etario. Durante el proceso de remodelación de este Centro, la Defensoría de los Habitantes le dio un seguimiento a las obras en proceso con la

finalidad de que dicha construcción se realizara desde esta perspectiva; sin embargo, en dicho centro se observa aún la ausencia de rampas en algunos sectores, como es el camino de acceso de los módulos donde pernoctan hacia las áreas comunes y la Administración, el cual se encuentra comunicado por gradas de significativa pendiente.

A su vez, el edificio en donde se encontraba el Centro de Adulto Mayores, fue remodelado y adaptado para la construcción del Centro de Formación Juvenil Zurquí destinado a los menores infractores.

El edificio donde se albergaba a los jóvenes menores de edad, (Rositer Carballo) fue acondicionado y adaptado para abrir la Escuela de Capacitación Penitenciaria, la cual se encuentra en funcionamiento actualmente.

El Centro Gerardo Rodríguez Echeverría fue construido y remodelado en otras instalaciones que pertenecían al Ministerio de Seguridad Pública. Este centro se caracteriza por tener una población que tiene un perfil de convivencia aceptable. Su apertura se realizó con la finalidad de aliviar un poco la sobrepoblación y hacinamiento del Centro de San José y La Reforma; sin embargo, al momento de su apertura estaba construida solamente la primera etapa, motivo por el cual la solución de hacinamiento fue parcial. La primera etapa tiene una capacidad de albergue para 216 personas, la segunda etapa que está en proceso y dentro de poco se le dará apertura, tendrá espacio para aproximadamente 200 personas y se proyecta una tercera etapa con capacidad de 100 personas.

Otra obra de infraestructura del Ministerio de Justicia fue la construcción del Centro de Cartago en su primera etapa, a pesar de que su inauguración se llevó a cabo durante el mes de abril de este año, aún a principios de mayo estaba pendiente el traslado de la población penitenciaria. Cabe agregar que la apertura de este centro era una necesidad, dadas las condiciones en las cuales se encontraban los privados de libertad en el edificio ubicado en las mismas instalaciones en que funciona la Comandancia de Cartago de la Fuerza Pública.

En el Centro La Reforma, el Ámbito A y el B, se está ejecutando la remodelación de ambas instalaciones, puesto que se encontraban en malas condiciones. Por otra parte, se puso en marcha el proyecto de cocina única de este Centro, la cual se encuentra funcionando en una primera etapa, actualmente suministra la alimentación de los ámbitos A, B, C y D de ese Centro.

En los terrenos del Centro La Reforma, en el área donde se encontraban las bodegas de agropecuarios está en proceso la construcción del Centro para los Adultos Jóvenes. La construcción de esta obra se encuentra bastante adelantada.

En el Centro de San Carlos se terminó de construir durante el presente año, la segunda etapa del Centro, situación que le permite solucionar problemas de sobrepoblación y hacinamiento.

Por su parte, en el Centro de Limón y Pococi se construyeron los talleres de producción y capacitación. Asimismo, se reparó y mejoró el estado de los techos del Centro de Limón.

Como puede verse, las autoridades penitenciarias han tenido un notable interés en mejorar la infraestructura de los distintos centros y con ello poder enfrentar la sobrepoblación existente, a pesar de la limitación presupuestaria con la que cuenta el Ministerio de Justicia para abordar este tipo de problemas, sería importante que en las construcciones de los centros se tomen en cuenta a las personas con problemas de discapacidad.

No obstante cabe resaltar, la situación del Centro de Atención Institucional de Heredia, el cual se encuentra en franco deterioro. La ubicación del mismo no le permite extenderse ni mejorarse. Este centro comparte su infraestructura con la Comandancia de la Fuerza Pública y colinda con el Instituto Técnico de Heredia, de tal manera que las personas deben permanecer en un espacio único, las actividades laborales y al aire libre están sumamente limitadas por la ausencia de espacio, además de que las oficinas para los funcionarios administrativos y técnicos no reúnen las condiciones adecuadas; sin embargo, a pesar de estos inconvenientes, este centro posee un nivel de convivencia bueno.

Esta Defensoría tiene conocimiento de que el Ministerio de Justicia y Gracia tiene adquirido el terreno para la construcción de un nuevo Centro en Heredia y se tiene proyectada su construcción para este nuevo periodo, por lo que se reitera en este informe la urgente necesidad de dar respuesta a esta situación.

Otro de los problemas relacionados con el tema de infraestructura está referido al acercamiento familiar. Esta situación se presenta con mayor regularidad en los Centros Institucionales regionales, debido a la carencia de espacio físico. Son recurrentes las quejas en la Defensoría de los Habitantes, de personas privadas de libertad sentenciadas que se encuentran ubicadas en los Centros La Reforma o San Rafael y solicitan ser trasladados a un Centro de provincia para estar más cerca de su familia. Este problema se presenta con mayor regularidad con personas que provienen de las provincias de Guanacaste y Puntarenas y, en menor escala de Limón. Algunos de estos casos se registran en las consultas DP-021-99, DP-022-99 y otras que se canalizaron por vía telefónica a las autoridades penitenciarias.

En el caso de las personas que se encuentran en carácter de indiciados en los centros regionales, el problema se agrava debido a que deben de permanecer en los mismos espacios en que se encuentran las personas sentenciadas a pesar de que la Sala Constitucional ordenó la separación de estas categorías para la debida protección. Estas personas prefieren que ese derecho de separación sea violentado antes de que se les limite el contacto familiar, aparte de que la mayoría de los juicios y procesos de estas personas se realizan en los Tribunales de su provincia. Es urgente que en las construcciones que se llevan a cabo en estos Centros de provincias, se contemplen espacios para las personas indiciadas.

En cuanto al tema de infraestructura, es recomendable que las autoridades del sistema penitenciario presten atención a las instalaciones del Área de Salud del Centro de Atención Institucional La Reforma y además, se tome en cuenta, la construcción de consultorios de atención médica y odontológicos en los centros nuevos que se construyen, de manera que se observen las condiciones mínimas que requieren para su funcionamiento.

b. Oportunidades laborales

En relación con los trabajos para los privados de libertad, en cada centro existen algunas plazas con contenido económico que les permiten a éstos recibir una retribución por el servicio prestado y descontar parte de su sentencia, una vez cumplida la mitad de ésta; sin embargo, la ayuda económica no es el fin primordial de estas medidas. Se ha demostrado que la desocupación, el ocio y la desesperanza en las cárceles son elementos propiciadores de motines, indisciplina y delitos, mientras que el trabajo le permite a la persona privada de libertad, tener la posibilidad de rehabilitarse y prepararse para el retorno a la sociedad.

A manera de ejemplo, en relación con el trabajo en las prisiones, y las posibilidades de rehabilitación, valga resaltar lo relatado por una persona privada de libertad del Centro de Liberia, el cual manifestó *"en este centro se come muy bien, pero me da vergüenza comer de gratis"*. Esta misma persona lamentó que no se ofreciera mayor oportunidad de trabajo para compensar dicho beneficio.

La situación anterior se debe en parte a la ausencia de una infraestructura adecuada, ya que se construyó solamente la primera etapa del centro con una capacidad para unas 80 personas. Es evidente la necesidad de ejecutar la segunda etapa de éste centro y ampliar el horizonte laboral, dado el buen nivel de convivencia que prevalece en él.

Es imperativo que el sistema penitenciario incentive en todos los Centros la promoción de ofertas laborales y la ocupación de los privados de libertad, de manera que les permita a estas personas mantenerse ocupadas y procurar así, una posible rehabilitación y un mejor nivel de convivencia en concordancia con el respeto de sus derechos fundamentales.

A pesar de que las prisiones no presentan las condiciones adecuadas para rehabilitar a las personas ahí reclusas, sobretodo porque el ambiente que impera es difícil y que algunas de ellas no tienen voluntad ni pretensión de rehabilitarse, otra gran mayoría son conscientes del o los

delitos cometidos que tienen que saldar ante la sociedad, y precisamente son éstos los que solicitan una oportunidad para reintegrarse a la sociedad, aprendiendo algún oficio que le permita la subsistencia propia y familiar.

A raíz de una visita al Centro de Puntarenas en el mes de agosto de 1999, se le comunicó a la Ministra de Justicia la importancia de otorgar posibilidades de empleo a los privados de libertad del lugar, señalándose que dicho centro cuenta con un terreno amplio anexo, el cual, con las medidas de seguridad necesarias, podría ser aprovechado por las personas privadas de libertad. Esto teniendo en cuenta, además, el estado de abandono que presentaba el inmueble. En el oficio N° DM-954 del 6 de setiembre de 1999, la Ministra de Justicia manifestó lo siguiente: "*Lamentablemente esta Institución no cuenta con los recursos suficientes que realmente necesitaríamos para mejorar muchas de nuestras instalaciones. Pese a todos mis esfuerzos no he logrado atraer fuentes de trabajo al Centro de Puntarenas. Como comprenderá el Ministerio de Justicia no es una empresa privada, y no generamos empleo*".

Posteriormente a partir del cambio de Director en dicho Centro, en dicho terreno se implementó un programa de siembra de sandía y, actualmente, se valora una propuesta para establecer oportunidades laborales mediante un proyecto con una empresa privada.

De la situación anterior se refleja que la creación de oportunidades a los privados de libertad para evitar el ocio, no sólo debe responder a una política institucional claramente definida y sostenida, y a la consecución de apoyo por parte del sector privado, sino también a la disposición personal de las autoridades respectivas.

c. Debilidades en las relaciones técnico-administrativas con la población penitenciaria

Algunos Directores de Centros que cuentan con niveles de convivencia buenos y aceptables, tales como el de Cartago, Liberia o Heredia, explican que este ambiente se debe no tanto a una buena infraestructura, sino más bien a la atención personalizada que los funcionarios le prestan a las personas privadas de libertad.

Mediante las visitas e inspecciones a los diferentes Centros de Atención Institucional, se ha observado un manejo administrativo y técnico disímil, por parte de las Direcciones y los funcionarios de un Centro y otro. Estas situaciones traen como consecuencia que el comportamiento de los privados de libertad y el nivel de convivencia varíe significativamente.

En algunos Centros se han podido detectar niveles de convivencia aceptables entre las personas privadas de libertad y entre éstos y los funcionarios del Centro, lo cual depende, en buena medida, de la dirección administrativa que tenga. Es así que, tomando en cuenta que uno de los objetivos de Adaptación Social consiste en procurar que a las personas privadas de libertad se les brinde la oportunidad de rehabilitarse y readaptarse nuevamente a la sociedad, es necesario que las autoridades respectivas procedan a revisar y establecer las políticas administrativas imperantes en cada Centro, con la finalidad de unificar criterios en torno su manejo, trato, niveles de comunicación y convivencia.

Al respecto, sirva de ejemplo lo siguiente: Algunos Centros Institucionales, tales como el de Limón, cuentan con un "ámbito de confianza" o nivel de mínima seguridad, donde las personas privadas de libertad no permanecen dentro de un sistema de contención rígido. Durante el día se ocupan de distintas labores en el Centro y el Ámbito es utilizado prácticamente solo para dormir. Este tipo de convivencia les permite mantener el ámbito más limpio y ordenado.

Otro caso en donde se presenta un "ámbito de confianza" es en el Centro de Pococí. Las personas privadas de libertad ubicadas ahí, trabajan durante la mañana en una finca del Centro y durante el resto del día pueden realizar actividades deportivas o bien continuar con otro tipo de trabajo. Esta modalidad de confianza de este Centro tiene características muy propias debido a que el Centro cuenta con una finca de aproximadamente 200 hectáreas. El nivel de convivencia de este ámbito de confianza es bueno y los intentos de fugas prácticamente no se dan, a pesar de que el nivel de contención y custodia no es estricto.

En el Centro de Atención Institucional de Heredia no se puede establecer un tipo de "ámbito de confianza", debido a que la infraestructura de este centro no lo permite; sin embargo, sus niveles convivenciales son señalados como buenos.

El funcionamiento y medidas administrativas en relación con los "ámbitos de confianza" o niveles de mínima seguridad varían entre cada Centro. La ausencia de políticas superiores que unifiquen criterios, hace que cada Centro establezca sus propios lineamientos dentro de un marco amplio de discrecionalidad para los funcionarios, de tal manera que, dependiendo de la disposición del funcionario encargado, así serán las medidas a tomar, amén de que el modelo de infraestructura con el cual se construyen los centros, no favorecen el establecimiento de estos espacios.

Tal y como se señaló en el Informe Anual 1998-1999, esta Defensoría encuentra que muchos de los problemas del sistema penitenciario se deben a la misma institucionalización de algunos funcionarios administrativos, con lo que su perspectiva se aleja del objetivo principal del sistema penitenciario: la readaptación y rehabilitación de las personas privadas de libertad. En ese sentido, es importante señalar que el nivel de convivencia de un centro no depende solamente de la interacción entre las personas privadas de libertad, sino también de la relación de los funcionarios técnicos y administrativos con éstas personas y de las oportunidades que se les brinden a éstos, todo dentro de un marco de mutuo respeto.

En ese sentido, algunos funcionarios aún conservan la idea de manejar las cárceles del país bajo un método de castigo y aflicción para los privados de libertad. Esta situación, aunada al problema de hacinamiento y sobrepoblación de la mayoría de los Centros y a la ausencia de una atención individualizada al privado de libertad, ha tenido como efecto inmediato que la autoridad administrativa haya dado paso paulatinamente a la autoridad represiva representada por los agentes de seguridad.

De tal manera, que por el trabajo mismo, son los agentes de seguridad los que mantienen contacto directo con los privados de libertad y ante la ausencia o inadecuada atención de los funcionarios técnicos y administrativos, éstos, sin tener la debida capacitación, realizan actos administrativos que están fuera de su competencia laboral. Algunas veces, estas situaciones se agravan debido a conflictos entre agentes de seguridad y privados de libertad, de lo cual surgen represalias personales que a la postre violentan derechos de estas personas.

Es del Centro de Atención Institucional La Reforma de donde se refieren a esta Defensoría con mayor frecuencia este tipo de situaciones y en donde la autoridad administrativa ha cedido parte de su autoridad en la policía penitenciaria.

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes en atención a una denuncia de una persona privada de libertad del Centro La Reforma, evidencia claramente esta actitud represiva y de aflictiva que se da en algunos casos, amén de la falta de un acercamiento a la situación particular. En esta ocasión, una persona es trasladada a un ámbito cerrado por una supuesta falta administrativa, ello a pesar de que él indicó repetidas veces que en ese ámbito tenía enemigos y su vida corría peligro. Como consecuencia de esto, fue apuñalado por otro privado de libertad. No obstante haber solicitado por escrito durante su estancia en el ámbito de post-operatorio, que no lo volvieran a ubicar en ningún pabellón de dicho ámbito, una vez recuperado, fue nuevamente ubicado en otro pabellón de ese mismo ámbito, donde fue apuñalado por segunda vez. En este caso en concreto, no se escuchó al privado de libertad y tampoco se le atendió para investigar si lo dicho por él tenía veracidad.³⁴⁴

Ante esta denuncia y a instancia de esta Defensoría para que se adoptaran las medidas administrativas que garantizaran su identidad física, posteriormente fue trasladado a otro Centro Institucional. Actualmente, por orden de la Ministra de Justicia, dada en el oficio N° DM-00378 del 2 de mayo del 2000, se lleva a cabo una investigación administrativa de estos hechos.

³⁴⁴ Expediente N° 9072-22-00.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes llama la atención sobre la necesidad de revisar las políticas administrativas de cada centro, sobretodo en lo que compete al Centro de Atención Institucional la Reforma, que es el centro en el cual se percibe un rompimiento de la relación entre el privado de libertad y el funcionario del sistema, además del amplio marco de discrecionalidad que existe en los funcionarios administrativos y técnicos de cada centro, a fin de implementar las acciones pertinentes que aseguren el cumplimiento de los objetivos establecidos en la ley.

d. Abuso de autoridad

El tema de abuso de autoridad ha sido reiterado en los últimos informes anuales. Estas situaciones se confirman con las denuncias que las personas privadas de libertad presentan ante la Defensoría que, como bien lo señalan ellos mismos, realizan "a riesgo propio". Lo anterior en vista de la intimidación que en muchas ocasiones sufren por parte de algunos agentes de seguridad y, otras veces, de algunos funcionarios administrativos con el propósito de que guarden silencio ante la violación de sus derechos. Es claro que esta actitud fomenta "la ley del silencio", la cual se sabe impera en los sistemas penitenciarios y promueve, de esa manera, la impunidad ante una serie de violaciones de derechos humanos contra las personas que se encuentran ahí recluidas.

Un ejemplo que refleja la situación de intimidación que prevalece en algunos Centros, se comprobó en el caso de agresión que sufrió un privado de libertad el año pasado y del cual esta Defensoría dio cuenta en el Informe Anual 1998-1999.³⁴⁵ En etapa de seguimiento y al comunicarle al interesado que un defensor público había presentado un incidente de queja en relación con su caso, éste solicitó "dejar las cosas como estaban debido a que las autoridades del Centro acostumbran tomar represalias si se denuncian estos hechos"

Otro caso que esta Defensoría conoció durante el periodo de este informe, corresponde a una denuncia por abuso de autoridad derivada de una agresión física contra una persona privada de libertad por parte de un agente de seguridad, a la cual le arrancó tres piezas dentales de una patada. El informe que remitió el Área de Seguridad indicaba que el privado de libertad se había golpeado la boca en el suelo; sin embargo, el Departamento de Procedimientos Legales del Ministerio de Justicia abrió la investigación correspondiente y al agente de seguridad lo sancionaron con quince días de suspensión sin goce de salario, al encontrarlo responsable de los hechos. Si bien es cierto el ofensor fue sancionado, hoy día permanece laborando en el mismo Centro, situación que representa inseguridad e indefensión para la persona agredida.³⁴⁶

e. Sanciones disciplinarias y medidas cautelares.

Con respecto a las sanciones disciplinarias que se establecen contra las personas privadas de libertad, se ha observado en algunos Centros, criterios de aplicación que revisten características represivas, violentándoseles de esa manera el debido proceso a los privados de libertad.

Ha sido reiterado el uso de las medidas cautelares para establecer sanciones disciplinarias, obviando los objetivos y requisitos para entablarlas, teniendo como consecuencia en estos casos, la violación del debido proceso y el derecho de defensa.

En la mayoría de los casos, las medidas cautelares proceden por supuestas faltas disciplinarias del privado de libertad, las que son denunciadas por sus mismos compañeros mediante "informaciones confidenciales" a los agentes de seguridad. Éstos a su vez informan a las autoridades administrativas quienes deciden aplicar la medida cautelar y trasladar posteriormente el asunto al Consejo de Valoración.

La mayoría de estas medidas refieren a un traslado a un ámbito de mayor contención. Luego sin dar curso a una investigación y sin levantar un procedimiento disciplinario, el Consejo

³⁴⁵ Expediente N° 7517-22-99.

³⁴⁶ Expediente 7720-22-99.

acuerda ratificar la medida, y con ella se ratifica el cambio definitivo de ubicación, convirtiéndose en una sanción disciplinaria en violación al debido proceso.³⁴⁷

Resulta necesario que las autoridades del sistema penitenciario procedan a revisar la forma como se están aplicando las medidas cautelares en los distintos centros y verificar que el debido proceso y el derecho de defensa de las personas privadas de libertad, se les respete en todo momento.

f. Convivencia Penitenciaria

Los problemas que viene enfrentando el sistema penitenciario desde hace varios años, no se circunscriben a un problema de espacio y construcción de edificios, éste es solamente una parte de la crisis; el abordaje de la problemática del sistema penitenciario debe de ser atendida en forma integral. Si bien la construcción de edificios que alivien el problema de sobrepoblación en los centros es muy importante, ésta tiene que ir unida a políticas de respeto a los derechos fundamentales los cuales están basados en el suministro de servicios tales como salud, atención técnica en lo laboral, disciplinario, violencia, asesoría jurídica, psicológica, psiquiátrica, etc.

En ese sentido, se ha constatado que en la mayoría de los Centros regionales, y algunos ámbitos del Centro La Reforma no cuentan con funcionarios técnicos que atiendan áreas de violencia, drogadicción o violencia intrafamiliar. Llama la atención que algunos Consejos de Valoración de estos centros acuerdan establecer un plan de atención técnica específico a un privado de libertad, como requisito para optar a un determinado beneficio; sin embargo, dicho plan no se cumple debido a que no tienen profesional técnico que lo atienda, por lo tanto el beneficio es denegado causándole un perjuicio al privado de libertad.³⁴⁸

Es importante la presencia de más personal técnico debidamente capacitado en derechos humanos y con una conciencia clara acerca de los objetivos primordiales del sistema penitenciario costarricense.

g. Salud

El tema de atención a la salud en las personas privadas de libertad ha sido recurrente en los diversos informes anuales emitidos por esta Defensoría. En lo que respecta a la atención a la salud en el Centro La Reforma, durante este período mejoró sustancialmente. Las denuncias de los privados de libertad por ausencia de tratamiento y atención médica, por lo general, fueron atendidas oportunamente, informando posteriormente del resultado de la intervención.

A raíz de una agresión que sufriera recientemente un médico del Centro La Reforma a manos de una persona privada de libertad, los funcionarios de Salud de ese Centro realizaron una serie de peticiones a la Ministra de Justicia y Gracia y demás autoridades del sistema penitenciario, para efectos de que se adopten medidas encaminadas a salvaguardar la integridad física de ellos.

Con respecto a los Centros Regionales, se mejoró la atención médica en los Centros de Limón y Pococí, al disponer que un médico del Ministerio de Justicia atienda a esos centros durante unos días a la semana.

En otros Centros como el de Puntarenas, se nombró a una funcionaria en el área de enfermería; sin embargo, se presenta el problema de que la Caja Costarricense de Seguro Social no suministra los medicamentos básicos debido a que no se cuenta con personal autorizado para su distribución y entrega.

Los EBAIS son lo encargados de atender a las personas privadas de libertad en los Centros regionales, en algunos casos, el número de consultas resulta insuficiente para la demanda de

³⁴⁷ Expediente N° 8910-22-2000, el cual se encuentra en fase de seguimiento.

³⁴⁸ Un caso de ello es el expediente N° 7185-22-99 de esta Defensoría.

población existente. Esta situación hace que algunas veces se tenga que trasladar a la persona a la Clínica u Hospital de la región por algún padecimiento menor.

Con respecto a la salud mental, en los Centros Institucionales se presenta un grave problema con las personas privadas de libertad que presentan trastornos mentales ya que su atención técnico-médica es deficitaria. El sistema penitenciario solamente cuenta con dos médicos psiquiatras para la atención de los pacientes del área central, de tal forma que los privados de libertad de los centros regionales que padecen de trastornos mentales, carecen de este servicio.

Como bien se señaló en el Informe Anual 1998-1999, las soluciones a este problema no se vislumbran a corto ni mediano plazo, por la falta de acuerdo entre las autoridades penitenciarias y médicas (Ministerio de Justicia y Caja Costarricense de Seguro Social: Hospital Nacional Psiquiátrico). Mientras tanto, estas personas son discriminadas y agredidas de distintas formas por otras personas privadas de libertad, debido a la desigualdad en las condiciones personales para el desarrollo de niveles convivenciales adecuados, lo cual se ve agravado por su permanencia en ámbitos sobrepoblados y a la falta de un seguimiento terapéutico adecuado.

Luego de las visitas realizadas, se han podido observar las condiciones infrahumanas en que se encuentran algunas de estas personas, las cuales son a su vez rechazadas por sus compañeros de ámbito, que incluso las obliga a dormir en espacios totalmente inadecuados como los niveles superiores de las duchas y servicios sanitarios.

Con el propósito de atender con carácter de urgencia esta situación, durante el período que corre de este informe, la Defensoría promovió la realización de una serie de reuniones con las autoridades penitenciarias y de salud relacionadas con el asunto en procura de buscar soluciones a la brevedad posible. Sin embargo, el avance en la materia es prácticamente nulo por el momento, por lo que se insta a la Ministra de Justicia y a la Presidencia Ejecutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social a analizar y atender con prontitud la situación.

h. Denuncias de funcionarios de la policía penitenciaria

Debido al trabajo que desempeñan diariamente los funcionarios de seguridad penitenciaria, sus jornadas de trabajo y condiciones para el desempeño de su labor, esta Defensoría ha recibido varias denuncias por parte de estos agentes. Sobre la naturaleza de estas denuncias y el trámite dado a ellas, resulta pertinente referirse al acápite sobre Función Policial correspondiente a esta Dirección.

i. Sistema Penitenciario Juvenil: Una de cal y otra de arena

Dos situaciones principales son destacables en la materia penitenciaria penal juvenil:

Durante este período, se realizó el traslado de los adolescentes y jóvenes varones al antiguo Centro Amparo de Zeledón, hoy conocido como Centro de Formación Juvenil Zurquí, en el cual, para el momento de la redacción de este informe, tenía 3 mujeres privadas de libertad³⁴⁹ y 24 hombres privados de libertad³⁵⁰. Estas personas menores de edad fueron trasladados desde el 6 de octubre de 1999, aunque la inauguración formal de dicho centro se realizó el 10 de diciembre de ese mismo año³⁵¹; fecha ideal para celebrar dicho acontecimiento, por cuanto el traslado del Centro Juvenil San José (Rossiter Carballo) al Zurquí implicó no sólo una mejora en las condiciones de infraestructura, sino que ha influido notoriamente en el mismo comportamiento de los adolescentes y los jóvenes.

Referente a este punto, cabe señalar que la Defensoría de los Habitantes recibía anteriormente al menos uno o dos informes de imposición de medidas disciplinarias a los privados

³⁴⁹ Dos de las cuales están sentenciadas a 7 y a 15 años de prisión.

³⁵⁰ Entre los cuales hay indiciados y sentenciados a 5 y 8 años.

³⁵¹ Día Mundial de la Declaración de los Derechos Humanos (10 de diciembre de 1948)

de libertad adolescentes o jóvenes y desde que se trasladaron estos jóvenes al Centro de Formación Juvenil Zurquí, no se ha vuelto a recibir ningún informe.

Se ha solicitado verbalmente explicación de ello, y manifiestan las autoridades penitenciarias que el espacio y las actividades que pueden desarrollar allí con los jóvenes les ocupa la mayor parte del tiempo, lo que antes no ocurría; aparte de ello, manifiestan que los niveles de violencia han descendido por las mismas razones apuntadas. Hay que reconocer que el cambio fue sustancial, y los jóvenes han respondido a la calidad de atención y de condiciones de vida. Aparte de ello, es una experiencia sumamente valiosa el contar con un Centro en el que compartan algunas actividades hombres y mujeres adolescentes y jóvenes.

La Defensoría de los Habitantes hizo referencia en el Informe Anual 1998-1999 acerca de las condiciones en las que se encontraba el Centro de Atención Integral Adulto Joven, el cual se encuentra inserto en el Centro Penitenciario La Reforma. Actualmente la situación de los privados de libertad adultos jóvenes permanece igual. Respecto de las condiciones del Centro, tanto la Sala Constitucional, la Defensoría de los Habitantes, el Juzgado de Ejecución Penal de Alajuela así como el Ministerio de Salud han conocido de la situación³⁵².

Cabe destacar que desde el mes de julio de 1999, el Ministerio de Justicia informó a la Defensoría que para realizar el traslado de los adultos jóvenes se requería finalizar los trabajos de reconstrucción de la antigua "Bodega de Agroquímicos", también ubicada en La Reforma. Para ese momento, hacía falta terminar las obras referentes al Área de Visita Conyugal y el cerramiento perimetral³⁵³. El día 13 de abril del 2000 se solicita información sobre los avances de la obra a la señora Ministra de Justicia, y en ese mismo mes responde indicando que: *"a la fecha dicho establecimiento se encuentra concluido en su totalidad y el único aspecto pendiente sería la instalación de los teléfonos públicos para las necesidades básicas de la población que será ubicada en esas instalaciones..."*³⁵⁴.

Es imperativo hacer un llamado de atención a las autoridades penitenciarias a favor de esta población penitenciaria, la cual se encuentra en condiciones que no cumplen con los principios rectores de la ejecución de la pena dispuestos en la Ley de Justicia Penal Juvenil, cuales son igualdad, no discriminación, justicia especializada, derecho a recibir los servicios de salud, educativos y sociales adecuados a su edad, derecho a que se le ubique en un lugar apto para el cumplimiento del plan de ejecución individual (artículo 138 de la Ley de Justicia Penal Juvenil), y principalmente, su formación integral y su reinserción en la familia y en la comunidad (artículo 7)

³⁵⁵

³⁵² El Departamento de Defensores Públicos ha presentado contra las condiciones en las que se encuentra el Centro de Atención Institucional Adulto Joven los siguientes recursos: ante la Sala Constitucional, Recurso de Amparo declarado con lugar mediante el Voto N° 8677-97, Recurso de Habeas Corpus declarado sin lugar mediante voto N° 2611-99, Solicitud de Intervención ante la Defensoría de los Habitantes, mediante reunión del 22 de julio de 1999; Incidente de Queja ante Juzgado de Ejecución de Sanciones Penales Juveniles, interpuesto el 17 de agosto de 1999; Denuncia interpuesta ante el Ministerio de Salud, que resultó en una inspección de las condiciones del lugar el día 22 de junio de 1999, y en la cual, entre otras cosas, se ordenó cambiar el mobiliario porque éste se encontraba *"ruinoso, y en mal estado"* (Orden Sanitaria N° RA-3089)

³⁵³ Información que consta en el oficio N° DVJ-483-99, del 30 de julio de 1999, suscrita por el entonces Ministro de Justicia en ejercicio; documento al cual se adjuntó el Oficio N° 29 de julio de 1999, DG-0742-99, suscrito por el Director General de Adaptación Social y el Oficio N° NAJAI-096-99, del 30 de julio de 1999, suscrito por la Coordinadora del Nivel de Atención Institucional.

³⁵⁴ Oficio N° DM-000390, del 27 de abril del 2000, suscrito por la Licda. Mónica Nágel, Ministra de Justicia y Gracia.

³⁵⁵ Dicha norma es concordante con el Punto 26.2 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) que al efecto establece que: *"Los menores confinados en establecimientos penitenciarios recibirán los cuidados, la protección y toda la asistencia necesaria –social, educacional, profesional, psicológica, médica y física- que puedan requerir debido a su edad, sexo y personalidad y en interés de su sano desarrollo"* y con los puntos 31 y 32 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad que establecen: *"Los menores privados de libertad tendrán derecho a contar con locales y servicios que satisfaga todas las exigencias de la higiene y de la dignidad humana....El diseño de los centros de detención de menores y el ambiente físico deberán responder a su finalidad, es decir, la rehabilitación de los menores en tratamiento de internado, teniéndose debidamente en cuenta la necesidad del menor a la intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros, y de participación en actividades deportivas, ejercicios físicos y actividades de esparcimiento"*.

Por otro lado, es importante hacer mención al Programa de Sanciones Alternativas, que actualmente atiende el seguimiento de 221 medidas³⁵⁶ impuestas a adolescentes y jóvenes de todo el país. Es necesario reconocer la labor que hacen para dar efectivo seguimiento a las sanciones alternativas a través de todo el territorio nacional. Sin embargo, también es importante apuntar que la comunidad no puede quedar ajena de este proceso de “reinserción” del adolescente o del joven. Por esta razón es necesario considerar el apoyo comunitario organizado en materia de niñez y adolescencia; así, el Programa de Sanciones Alternativas en coordinación con las redes comunitarias que integran el Sistema Nacional de Protección Integral, llamadas Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia, podría desarrollar mejores oportunidades comunitarias para la población adolescente y joven con sanciones alternativas, todo dentro del marco del efectivo cumplimiento de lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia que al efecto establece: *“Las Juntas de Protección a la Niñez y a la Adolescencia dependerán, jerárquicamente de la Junta Directiva y tendrán las siguientes atribuciones: ...d).- Facilitar la aplicación local de las sanciones no privativas de libertad de las personas adolescentes infractoras”*.³⁵⁷

Sólo el Estado en coordinación con la comunidad pueden hacer realidad la ciudadanía de la niñez y la adolescencia, no una ciudadanía bajo control social, sino como *“eje de una auténtica revolución cultural en la cual está contenida quizás, la oportunidad para la transformación de la sociedad en una sociedad más justa, más humana, más madura”*.³⁵⁸

9. Seguridad de los Habitantes

a. El enfoque de la Seguridad de los Habitantes: De la Teoría a la Práctica

Partiendo del enfoque expuesto por esta Defensoría en el Informe Anual 1998-1999, respecto a que los problemas relacionados con la seguridad de los habitantes deben ser abordados integralmente, se ha incentivado la conformación de instancias de coordinación interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria, para atender las quejas que presentan grupos de habitantes organizados ante la **inseguridad en sus comunidades**, sobre todo cuando se determina que la situación responde a causas que no pueden ser resueltas únicamente mediante acciones policiales, sino que deben implementarse mecanismos y estrategias de atención que posibiliten respuestas integrales a los problemas detectados.

Entre las instancias promovidas y coordinadas por la Defensoría está la **Comisión Mixta de Rescate del Area Metropolitana (COMIRAM)**³⁵⁹, constituida el 4 de junio de 1998, inicialmente abocada a la atención de los problemas de la zona noroeste metropolitana, esto es:

³⁵⁶ Dentro de los datos estadísticos suministrados por el Programa de Sanciones Alternativas, la población activa atendida por el Programa según el tipo de sanción cabe destacar las siguientes cifras: 106 libertades asistidas, 55 Libertad asistida/imposición de órdenes de orientación y supervisión; 41 órdenes de orientación y supervisión; 14 prestación de servicios a la comunidad y 5 internamientos domiciliarios. Información suministrada mediante el Oficio N° DNAPPJ-022-2000, del 9 de mayo del 2000.

³⁵⁷ Norma que está en perfecta consonancia con el Punto 33 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de Riad) que al efecto señalan: *“Las comunidades deberán adoptar o reforzar una serie de medidas de apoyo basadas en la comunidad y destinadas a ayudar a los jóvenes, en particular, centros de desarrollo comunitario, instalaciones y servicios de recreo, a fin de hacer frente a los problemas especiales de los menores expuestos a riesgo social. Esta forma de ayuda deberá prestarse respetando los derechos individuales”*

³⁵⁸ Baratta, Alessandro; *La Niñez como Arqueología del Futuro*; en: A.A.V.V., *El Derecho y los Chicos*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 1995, p. 13

³⁵⁹ En la actualidad la Comisión está conformada por tres subcomisiones, a saber: **La Subcomisión de Seguridad conformada por:** la Policía Municipal de San José, el Dpto. de Planes y Operaciones del Ministerio de Seguridad Pública, el Área de Atención del Patronato Nacional de la Infancia, las Área de Salud Hospital, Mata Redonda y Merced, Cristo Rey, la Policía Especial de Migración, la Policía de Control de Drogas, el Departamento de Patentes de la Municipalidad de San José, el Departamento de Investigaciones Criminales del OIJ y la Fiscalía de San José. **La Subcomisión de Entorno Urbano por:** Oficina del Ambiente, Planificación Urbana y la Oficina de Desastres de la Municipalidad de San José, las Área de Salud Hospital, Mata Redonda y de Merced, Cristo Rey, la Dirección de Transporte Público del MOPT y la Fundación de Comerciantes de la Calle 12. **Y, la Subcomisión Social integrada por:** el Área de Proyección Social de la Municipalidad de San José, el Instituto Nacional sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, la Gerencia Noreste del IMAS, la Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, el Ejército de Salvación, y los Comerciantes Asociados de la Zona Noroeste Metropolitana.

indigencia y pobreza, alcoholismo y drogadicción, explotación sexual femenina e infantil; niños, niñas, adolescentes y personas mayores desprotegidas, expendio y consumo público de drogas ilícitas, desregulación de actividades comerciales, deterioro urbano y contaminación ambiental, y proliferación de alternativas de sobrevivencia informales y delictivas.

La labor coordinada de las instituciones públicas que conforman dicha Comisión, con la coadyuvancia de los comerciantes de la zona, ha devenido en una mayor presencia institucional en la zona; de igual modo se han implementado medidas tendientes a restaurar el ambiente urbano del lugar y para dignificar la vida de las personas que viven en estado de indigencia, autodestrucción y marginalidad; a la vez se ha consolidado la Comisión como una instancia operativa, cuyo eje acertadamente ha girado en torno al ser humano como sujeto social de derechos.

Los logros alcanzados por la Comisión responden al planteamiento inicial basado en las necesidades y propuestas concretas, pues con ello no sólo se posibilitó un mejor uso de los recursos públicos disponibles, sino que se potencializó su aplicación; se unificaron esfuerzos y criterios, y se evitó la duplicación de acciones.

Además de lo anterior, y dado que a partir del trabajo de la Comisión se generaron mecanismos de comunicación, organización y coordinación efectivos -que incluso han sido replicados en otras regiones del país-, y en atención a las solicitudes de los habitantes de otras zonas del Area Metropolitana (B° La Dolorosa, B° México, B° Cristo Rey, B° Los Angeles), en enero del 2000 se acordó ampliar la cobertura de la comisión a toda el Area Metropolitana.

En este mismo orden de asuntos, el 25 de enero de 1999, se constituyó la **Comisión Interinstitucional de Seguridad de Los Cuadros**, pero la iniciativa fue suspendida a principios de mayo de 1999, porque se detectó la existencia de una Comisión Cantonal de Seguridad, cuyo *modus operandi* fue calificado por los representantes del Patronato Nacional de la Infancia, del Ministerio de Salud, de la Municipalidad Goicoechea y por el grupo de habitantes de la comunidad como represivo y perjudicial para el trabajo que realizaban en la comunidad, pues generaba percepciones negativas y actitudes agresivas de parte de los habitantes hacia los funcionarios que cotidianamente tienen que laborar en la comunidad. Aún cuando se consideró la posibilidad de conformar una sola instancia interinstitucional surgieron diferencias de criterio entre las organizaciones comunales de Los Cuadros que impidieron unificar y concretar la iniciativa.

Esto último evidenció la necesidad de convocar e integrar en las comisiones interinstitucionales a las instancias públicas especializadas en promocionar y capacitar las comunidades en materia de participación ciudadana, organización comunal, y en la identificación de sus problemas y necesidades, de manera que sean capaces de visualizar y plantear alternativas de solución a estos, se generen actitudes de solidaridad intervecinales y estrategias de comunicación y coordinación entre los habitantes y las instituciones públicas pertinentes.

La experiencia en estas dos intervenciones ha demostrado que aún cuando el modelo de trabajo interinstitucional e intersectorial puede replicarse en diferentes localidades, los procedimientos de intervención deben ser diferentes y adecuarse a las características y necesidades de los habitantes de esas localidades.

Lo cierto del caso es que existen las instituciones públicas, las organizaciones civiles, las leyes básicas, y limitaciones de recursos y políticas rígidas por superar. Existe, además, la necesidad de que las diferentes instituciones públicas fomenten la apertura de instancias para que las comunidades puedan ejercer su derecho a la participación, de manera que conjuntamente puedan emprender acciones en procura de garantizar una calidad de vida digna a los y las habitantes.

b. Seguridad de los Habitantes e Indigencia

El acercamiento a las condiciones de vida de la población en estado de indigencia es un asunto al que las instituciones públicas han empezado a tomar en cuenta con curiosidad, lástima y preocupación, pues no ha sido hasta que el número de personas tiradas en calles y aceras ha sido demasiado evidente, como para seguir negándolos, que han empezado a visibilizarlos.

Esta visibilización ha sido recogida a partir de la puesta en marcha del Plan Nacional de Solidaridad. En consecuencia, el Gobierno de la República ha definido como prioridad social la atención de "los más pobres entre los pobres", para lo cual es imprescindible el diseño de una nueva forma de abordaje.

Una de las zonas metropolitanas de mayor concentración de indigentes es la zona noroeste metropolitana. La institución rectora y responsable directamente de atender esta población, el Instituto Mixto de Ayuda Social, destaca entre las acciones que ha emprendido para atender esta población las que ha coordinado desde la **Comisión Mixta de Rescate de la Zona Metropolitana**. (La Nación: 14/11/99)

Es importante, en consecuencia, referirnos a las recomendaciones relacionadas con las personas indigentes del diagnóstico "*Los Imanes de la Zona Roja: Entre la Confluencia y la Expulsión*"³⁶⁰, realizado en el marco de las actividades de dicha Comisión:

"Recuperar la Zona Noroeste Metropolitana, requiere emprender acciones sustentadas en una visión de conjunto, a partir de la cual sea posible articular una gestión interinstitucional, intersectorial e interdisciplinaria inteligente, tomándose como referente insoslayable tres elementos básicos del desarrollo sostenible: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. (...)

*Hay una aclamación popular por parte de los y las habitantes de la zona en el sentido de que los programas que podrían ayudarles (a nivel atencional de sus necesidades), no pueden ser los tradicionales, concentrados en las instituciones. Todo lo contrario, **deben ser las instituciones quienes marquen presencia en la zona**. Por ejemplo: alternativas de programas ambulatorios de atención en materia de salud física y mental, divulgación de información sobre alternativas de recuperación de adicciones, así como en relación con problemas socioeconómicos particulares, trabajo, etc.*

Existe diversidad de criterios en torno a si es apropiado o no la construcción de albergues diurnos, sitios de residencia y servicios básicos para la población de la zona, en el perímetro de esta. No obstante, es necesario que quienes habitan allí, han organizado su vida en torno a una dinámica particular, producen una cultura específica, han roto vínculos con el exterior a la zona; no visualizan otra posibilidad de ubicación en la vida para realizar un proyecto futuro, la zona representa una especie de mágico imán que siempre les hace retornar.

En este sentido se considera fundamental que el Instituto Mixto de Ayuda Social y la Municipalidad propicien la articulación de las acciones de las diferentes organizaciones no gubernamentales y voluntariado que trabaja en la zona, de modo que el impacto de sus acciones no sea solamente de índole asistencial. Dicha coordinación, debería implementar programas sociales focalizados en la dignificación de las condiciones de vida de la población en situación de exclusión social, por causa de pobreza o drogadicción." (Págs. 109-111)

Aún cuando los análisis estadísticos indiquen que durante 1998 porcentualmente no ha aumentado el número de personas indigentes, esto no significa que en números absolutos se ha mantenido.

"La brecha promedio por hogar pobre, es decir, lo que le falta a cada hogar pobre para alcanzar la línea de pobreza, se reduce en el período, pero no sucede lo mismo con la brecha por individuo, que en términos reales se mantiene. La reducción en la brecha familiar, entonces, se explica principalmente por la ya referida reducción en el tamaño promedio de los hogares pobres."
361

³⁶⁰ Comisión Mixta de Rescate de la Zona Noroeste Metropolitana (1999) "**Los Imanes de la Zona Roja: Entre la Confluencia y la Expulsión**" (Diagnóstico situacional). Edición preliminar, San José Costa Rica: Dirección Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Área de Protección Especial de la Defensoría de los Habitantes, CAZNOCAM, 117 p.

³⁶¹ Proyecto Estado de la Nación (1999) "Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: un análisis amplio y objetivo sobre la Costa Rica que tenemos a partir de los indicadores actuales 1998.", 1º ed., San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación, 338 p.

Por lo tanto, la asignación de los recursos presupuestarios necesarios para la atención de las personas indigentes no puede basarse en este tipo de análisis, pues aunque de un año a otro el aumento fuese de una sola persona, ese sólo hecho debería de ser motivo suficiente de preocupación nacional, dado que se trata de un ser humano que está siendo lanzado a la intemperie a vivir en condiciones infrahumanas, buscando su alimento en basureros y adoptando como hogar un lote baldío.

c. Seguridad de los Habitantes y drogadicción

Al consumo y adicción de drogas y alcohol son asociadas actitudes evasoras, autodestructivas, displicentes y violentas; pero de fondo se ha determinado que la situación obedece tanto a una situación de insatisfacción, frustración e impotencia personal para enfrentar las adversidades y retos de la vida cotidiana, como al deterioro de las condiciones que la sociedad debe garantizar a todo habitante para que desarrolle y manifieste plenamente sus capacidades en un ambiente de igualdad de oportunidades.

La dimensión de la problemática se ve incrementada cuando no se definen oportunamente las políticas sociales preventivas necesarias. Mientras tanto, la vida de los consumidores y potenciales adictos se convierte rápidamente en un verdadero infierno, pasando a engrosar las filas de excluidos sociales, los sin domicilio, sin nombre, sin familia, sin nada. La sociedad preocupada más por la producción de "recursos humanos productivos", que por el desarrollo de sujetos críticos, conscientes y creativos, estigmatiza y termina por excluir a estas personas, dejándolas vagar y dormir en la intemperie, buscando alimento y vestido en basureros, finalmente, cuando se considera que afean y estorban el paisaje urbano se improvisan "campañas de limpieza".

La indiferencia de las instituciones públicas constituidas para desarrollar medidas preventivas de carácter integral que mitiguen el impacto de las repercusiones de la drogadicción, deviene en que las comunidades clamen por las medidas represivas de carácter policial. Tal es el caso de una queja presentada por un grupo de padres de familia de la comunidad de Lomas de Moravia, quienes manifestaron su disconformidad por la inacción policial de la Delegación de Moravia, pues su comunidad estaba siendo afectada por una serie de problemas sociales, entre los cuales se destacan los ocasionados por un grupo de jóvenes, que se reunían en el Parque Infantil del lugar para ingerir alcohol y drogas.

Al respecto esta Defensoría fue clara al apuntar que "la indiferencia gubernamental ante los que hoy sólo son un grupo de jóvenes que se reúnen en un parque infantil -presuntamente a consumir drogas y alcohol-, un espacio demasiado frágil para soportar la impetuosa energía adolescente, implicará en un futuro no muy lejano que la sociedad tenga que asumir la responsabilidad por los efectos autodestructivos que les causen las drogas y por las consecuencias de las medidas institucionales represivas sobre la vida de estos jóvenes. Por ende, la solución no puede ser represiva, sino y enteramente comprensiva, tendiente a soldar la fractura por la que ha empezado a filtrarse el flagelo de la drogadicción en la vida de estos jóvenes." (Expediente N° 7315-22-99)

La Defensoría de los Habitantes sostiene el criterio de que este tipo de problemáticas debe ser atendida integralmente. Es de esperar, en consecuencia, que esta posición sea la que asuman las autoridades policiales, de manera que coordinen acciones preventivas con el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional sobre Alcoholismo y Farmacodependencia, y con las organizaciones comunales interesadas en el asunto en pro del bienestar presente y futuro de los habitantes.

10. Administración de Justicia

El tema sobre la Administración de Justicia, específicamente sobre la conceptualización de ésta como instrumento al servicio de la Equidad Social, ha sido analizado en sección anterior de este informe.

En el presente apartado, se expone el estado de la situación en distintas materias judiciales, según las quejas más comunes recibidas durante el período que se reporta y la perspectiva que sobre éstas tiene la Defensoría de los Habitantes. Debe decirse que no se incluye una referencia concreta sobre algunas de las materias judiciales reportadas en el informe correspondiente al período 1998-1999, básicamente porque las situaciones reportadas en esa oportunidad se mantienen y no se han presentado cambios sustanciales, ni se ha recibido información especial, que haga que éstas merezcan una referencia distinta a la expuesta en el informe anterior.

Si bien la lista que se presenta a continuación no es exhaustiva, sí refleja aquellas materias más estudiadas en relación con problemas de la Administración de Justicia planteadas por parte de los habitantes de la República.

a. Quejas en materia penal

El tema fundamental del presente informe es la Administración de Justicia como instrumento de equidad. En la materia penal esto no sólo debe ser un simple objetivo, sino una meta a cumplir. *“El sistema de justicia penal, además de ser un instrumento de control y disuasión, debe contribuir también al objetivo de mantener la paz y el orden y de reparar las desigualdades y proteger los derechos humanos con miras al logro de un desarrollo económico y social equitativo”* (Principio N° 21, Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional³⁶²).

Precisamente estos Principios Rectores plantean el marco dentro del cual debe desarrollarse tanto la prevención del delito como la justicia penal, en consonancia con los principios generales de la justicia social que garantizan un trato equitativo y justo a todos los involucrados en el proceso de justicia penal.³⁶³

Teniendo presente este marco, las quejas más frecuentes que se presentan en la Defensoría en materia de Derecho Penal son las siguientes:

i. El papel del Ministerio Público y la Policía Judicial

Cabe mencionar tres aspectos principales referentes a las quejas planteadas ante la Defensoría de los Habitantes en cuanto a la actividad del Ministerio Público y la Policía Judicial:

- **Investigación y trámite de las denuncias**

Durante este período se han presentado quejas referentes a la dilación en el trámite de la investigación³⁶⁴, poca objetividad del funcionario judicial en la etapa de investigación³⁶⁵ o dilación en el trámite de solicitud de medidas cautelares³⁶⁶; situaciones en las que los habitantes demandan una respuesta oportuna frente a la violación a sus derechos. Junto a

³⁶² Adoptadas en el Informe del Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Milán (Italia) del 26 de agosto al 6 de setiembre de 1985.

³⁶³ Así dispuesto en el Preámbulo en el Informe sobre los Principios Rectores en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y un nuevo orden económico internacional; documento A/CONF. 121/22 del 26 de setiembre de 1985.

³⁶⁴ Por ejemplo, el expediente 8963-22-2000QJ V.S.A. y Expediente N° 9099-22-2000QJ, C.V.R., ambos contra la Unidad de Estafas del Ministerio Público del I Circuito Judicial de San José; asimismo, el Expediente N° 9152-22-2000QJ, JRGC contra la Fiscalía de Heredia.

³⁶⁵ Expediente N° 9114-22-2000 QJ M.O. U. contra la Unidad de Delitos Varios del Ministerio Público del I Circuito Judicial de San José.

³⁶⁶ Expediente N° 8361-22-99QJ Y.G.D.L contra la Fiscalía Adjunta del II Circuito Judicial de San José o Expediente 8299-22-99, C.W.R.G contra la Fiscalía de Cartago.

estas quejas, la Defensoría también ha recibido consultas referentes a desestimaciones de causas cuando se aplican los criterios de oportunidad.³⁶⁷

Se reconoce el esfuerzo que realizan algunos Fiscales en cuanto a la atención personal de los denunciantes; sin embargo, parece no ser suficiente la información que se brinda. Tampoco es suficiente la información que brindan los agentes del Ministerio Público, quienes deberían informar a los interesados los avances de la investigación, información que obviamente no afecte la misma.³⁶⁸

- Derecho a la intimidad y allanamiento

Se han presentado varias quejas relacionadas con la forma en que se llevan a cabo los *allanamientos*. En los casos sometidos a análisis, se constató que todos los requisitos constitucionales y legales para llevar a cabo dicha diligencia judicial se habían cumplido a cabalidad³⁶⁹; sin embargo, la existencia, en general, de quejas respecto de la diligencia judicial de allanamiento denota la falta de información acerca de los fines y límites constitucionales de tales diligencias. Por ello se recomendó que se brindara la información necesaria a la ciudadanía en general, y principalmente, a las personas que deben enfrentar dichas diligencias, sobre los derechos con que cuentan, los fines de la diligencia y los límites constitucionales que les amparan.

- Investigación preliminar y Derechos de la Niñez y de la Adolescencia

Durante este período, una madre presentó ante la Defensoría una queja en la que manifestaba su disconformidad por el trámite que se le había dado a la denuncia en relación con la situación de su hija, que tiene 14 años y que se fue de la casa a trabajar y a convivir con una persona adulta.³⁷⁰ De la investigación que realizó la Defensoría se constató que los agentes del Organismo de Investigación Judicial encontraron a la persona menor de edad en su lugar de trabajo, y ella les manifestó que no quería regresar a su hogar por su mala relación con la madre. Los agentes se marcharon del lugar y dieron parte al Patronato Nacional de la Infancia. Por otro lado, en la Fiscalía de Sarapiquí se desestimó la denuncia que había presentado la madre contra la persona adulta con quien vivía su hija. Con base en los artículos 3 y 19 de la Convención de los Derechos del Niño³⁷¹ la Defensoría de los Habitantes recomendó *“Capacitar a los funcionarios policiales, fiscales y jueces en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, principalmente en lo referente a las responsabilidades de las personas adultas respecto de éstas, y los deberes del*

³⁶⁷ Dichos criterios se aplican de conformidad con el artículo 297 del Código Procesal Penal. Por lo general se reciben consultas, por la vía telefónica o personalmente, acerca de situaciones que la misma persona manifiesta que ya fueron desestimadas hace varios meses y que al no comprender en qué consiste ese instituto procesal, guardan la esperanza de que se va a resolver el asunto. Obviamente, el problema es de información y de relación de los Fiscales con sus representados, o sea las víctimas del delito.

³⁶⁸ En cuanto a la información que suministra el Organismo de Investigación Judicial, la Defensoría tramita los siguientes expedientes en los que los habitantes manifiestan su disconformidad acerca de la actuación del OIJ: N° 7870-22-99 D.M.W. contra el OIJ San José; N° 8571-22-99 W.G.S. contra el OIJ de Limón, y N° 7070-22-99 H.B. contra OIJ San José

³⁶⁹ Expediente N° 08147-22-99QJ, E.C.S. contra Juez Penal, Fiscalía y OIJ del II Circuito Judicial de Goicoechea. Eso sí, en dicha diligencia se echó de menos la representación de la Defensa Pública, sin embargo, se constató que como se realizaron varias diligencias a la misma hora, no había suficientes defensores públicos que cubrieran las mismas.

³⁷⁰ Expediente N° 5946-22-98QJ. El informe final fue notificado el día 3 de diciembre de 1999, mediante el oficio N° 10053-99-DHR. El Sr. Fiscal General de la República interpuso el día 3 de enero del 2000, recurso de reconsideración contra dicho informe. El mismo fue rechazado con base en la constatación de la necesidad de capacitación de los funcionarios judiciales.

³⁷¹ Artículo 3 que dispone: *“En todas las medidas concernientes a los niños, que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas u órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”* y el artículo 19 señala que: *“Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de sus padres, de un representante legal o de cualquier persona que lo tenga a su cargo. Estas medidas de protección deberían comprender según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento u observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño, y según corresponda, la intervención judicial”*

Estado a favor del efectivo cumplimiento de los derechos de este sector de la población” y “mejorar la coordinación, en el nivel comunal y nacional, con las instituciones de atención, protección y vigilancia de los derechos de la niñez y de la adolescencia”.

Por otro lado, y siempre dentro del tema de la garantía efectiva de los derechos de la niñez y de la adolescencia, cabe destacar que la Defensoría ha recibido varias consultas referentes a la aplicación de institutos procesales como la conciliación y la suspensión del proceso a prueba en delitos sexuales cuya víctima es una persona menor de edad. Respecto de la primera, hay directrices claras emitidas por la Comisión de Asuntos Penales, más no referente a la suspensión del proceso a prueba en materia de delitos sexuales en perjuicio de niños, niñas o adolescentes.

Analizando estas situaciones, y considerando que el Ministerio Público es el órgano llamado a proteger los derechos e intereses de los habitantes que son víctimas de un ilícito, se hace necesario fortalecer dos aspectos básicos:

- Mayor capacitación a los funcionarios judiciales, tanto fiscales como agentes policiales, en los aspectos donde se haya detectado carencias cognoscitivas que afecten la aplicación no sólo del Código Procesal Penal y Penal, sino del Derecho como sistema integral que es.
- Información suficiente y relación más personalizada con el usuario del servicio público Administración de Justicia. Sólo así se pueden conocer las aristas del problema y los intereses de la víctima.

Es importante destacar que la aprobación de un nuevo Código Procesal Penal obliga a que fiscales y policías se capaciten conjuntamente acerca del nuevo papel que les corresponde cumplir, ya que el nuevo procedimiento de preparación de la investigación exige una excelente comunicación y un trabajo permanente de coordinación. Así, un trabajo conjunto de fiscales y policías judiciales resulta imprescindible, si se quiere que el nuevo sistema rinda sus frutos, y ello sólo puede concretarse a través de la definición de los roles entre ambos órganos, el diálogo permanente, la capacitación conjunta y la dotación de los recursos necesarios³⁷² para hacer frente a la demanda.

ii. El papel del Juez Penal

En la materia referente a la actuación administrativa de los jueces penales, cabe destacar las siguientes quejas:

³⁷² Es importante hacer alusión a una noticia que saliera publicada el día 19 de marzo del año presente, en el Diario La Nación, en la cual se informa que *“Ayudarán a Ministerio Público...La Corte Plena acordó inyectarle ¢169.707.875 al Ministerio Público para crear una Unidad de Trámite Directo en la Fiscalía de San José, la más afectada por la acumulación de los asuntos”*. La dotación de los recursos necesarios para hacer frente a los atrasos, no sólo viene a favorecer a la Corte Suprema de Justicia, sino al usuario de la Administración de Justicia Penal; eso sí, siempre y cuando, a pesar de la celeridad, sea una justicia de calidad y respetuosa del principio de mínima intervención penal con máxima garantía procesal.

- Dilación en el trámite de las causas

Durante este período, una persona planteó ante la Defensoría una queja en la que se manifestó disconforme respecto del trámite dado a una causa que se tramitara inicialmente en el antiguo Juzgado de Instrucción de Desamparados y que fuera elevado a juicio al Tribunal de Juicio de San José. La causa fue iniciada en el año de 1995; sin embargo, transcurrieron dos años y siete meses sin movimiento alguno del expediente, ya que se estaba a la espera de los resultados de unos exámenes del Departamento de Planimetría del Organismo de Investigación Judicial. Dicho plano había sido archivado por error en otro despacho. En este caso, el Tribunal de la Inspección Judicial señaló que el Tribunal de Juicio debió actuar diligentemente (de conformidad con el impulso procesal de oficio) solicitando nuevamente los resultados de los exámenes en cuestión. Asimismo, dicho tribunal disciplinario dispuso darle un trámite ágil a la causa, para no agravar más la situación de las partes procesales³⁷³.

- Proporcionalidad de la respuesta penal e impunidad

El Juez ha sido visto no solamente en su función tradicional de director del procedimiento sino también y principalmente, como el garante de los derechos de todas las partes, y en última instancia, garante del sistema democrático³⁷⁴. En este papel, debe asegurar la máxima realización de las garantías procesales a favor de todas las partes con una mínima afectación de los derechos de las mismas, todo dentro del marco del Estado Constitucional de Derecho.

En esta situación, el juez se encuentra frente a la coyuntura de aplicar el derecho a favor de todas las partes, de imponer restricciones a derechos fundamentales de las partes, a asegurar los intereses de la víctima sin afectar desproporcionadamente los derechos del acusado, en fin, a hacer justicia. Una justicia que debe responder enérgicamente pero con humanidad; en este sentido, puede aplicarse a los jueces penales la sentencia de Goethe: "Ya sea que se castigue o se indulte, debe mirar a los hombres humanamente".³⁷⁵

Una respuesta oportuna y proporcional al acto; una respuesta que sea visible para la sociedad a efectos del doble fin social, preventivo y justo en la sanción, una respuesta ajustada a derecho es lo que se espera de un juez penal. Sin embargo, hay situaciones en que esa respuesta no se dio o si se dio, no era la adecuada. Así por ejemplo, se pueden visualizar dos aspectos importantes de destacar, que han impactado en la opinión pública:

Las evasiones de personas acusadas de delitos económicos o delitos graves. *Situaciones como la descoordinación y desconocimiento de las competencias entre los Poderes Judicial y Ejecutivo para evitar las evasiones a la justicia, cambios en la medida cautelar sin guardar relación con las circunstancias³⁷⁶, e imposición de medidas cautelares de caución real desproporcionadas a la situación acusada³⁷⁷ son algunas de las respuestas, tanto por el Gobierno como por la Corte Suprema de Justicia, dadas en torno a las "fugas" de estas personas.*

Respecto al primer punto, relacionado con la descoordinación entre las instituciones, la Defensoría remitió una solicitud de información al Sr. Presidente de la República (Oficio N° PE-544-99, del 13 de diciembre de 1999). Dicha solicitud fue evacuada por el entonces Ministro de Seguridad Pública, Ing. Lizano mediante el Oficio N° 1785-99 D.M., del 22 de diciembre de 1999, en los siguientes términos: *"...Considero que la problemática que Ud. plantea en ambos oficios sobre la salida ilegal de personas con procesos judiciales pendientes y que tienen impedimento de salida abarca aspectos más de fondo que el simple control migratorio. **Materia que es más del resorte del Poder Judicial que del Ejecutivo...**No es reforzando con miles de policías los puertos, las fronteras y los aeropuertos que se puede impedir una fuga ...Creo que son los*

³⁷³ Expediente N° 7317-22-99QJ, M.S.R. contra Juzgado de Instrucción de Desamparados y Tribunal de Juicio del I Circuito Judicial de San José.

³⁷⁴ Borea Odría, Alberto; *El Poder Judicial como control para evitar la Impunidad*, en: A.A.V.V.; *Estudios de Derechos Humanos*, Tomo II, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1995, p. 516

³⁷⁵ "Humanizar significa respetar la dignidad humana en el proceso; pero también humanizar es acercar el proceso al ser humano". Rivero Sánchez, Juan Marcos; *Proceso, Democracia y Humanización*, Revista de Ciencias Penales, N° 13), San José Costa Rica, p. 80

³⁷⁶ Poder Judicial, *Informe sobre la Aplicación de la Prisión Preventiva y Otros Aspectos relacionados con el Funcionamiento del Sistema Penal*, aprobado en el mes de febrero del 2000, p. 7

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 10, 11 y 13

procedimientos judiciales, el tipo de medidas cautelares, el monto de las cauciones los que predisponen a que un sujeto involucrado en una causa penal abandone en forma furtiva el país”.

Unos y otros se trasladan responsabilidades, y por mientras, no se ha podido hacer justicia en los casos de impacto nacional, como son los casos relativos al desfalco del Banco Anglo Costarricense, o al caso de los CATS o del Fondo de Compensación Social (FODESAF). Todas estas situaciones afectan la legitimidad del sistema, y lo que provocan es una visión de impunidad y de falta de respuesta ante la comisión de los delitos. También, hay una percepción de los habitantes de que la justicia penal se aplica a los delincuentes pobres, más no a los ricos³⁷⁸. Estas situaciones sólo sumen en la frustración a la población, provocan una enorme desconfianza tanto respecto de los jueces como respecto del Poder Judicial y aumentan las solicitudes populares de respuestas más violentas y de aumentos en las penas, no estando en las leyes escritas el problema.

Pero no sólo cabe hacer referencia a los grandes casos pendientes en la justicia, también cabe agregar a esta lista el hecho de que al 30 de junio de 1999, 360 personas habían evadido sus obligaciones ya que se encuentran con sentencias condenatorias firmes y tienen orden de captura;³⁷⁹ sin embargo, no han sido presentados ante las autoridades para cumplir con las sanciones impuestas.

El recurso a la prisión preventiva. *En respuesta a lo mencionado anteriormente, la otra cara de la moneda es la represión. De un estudio de 100 expedientes judiciales, en el 60% de los casos, se impuso la prisión preventiva como medida cautelar³⁸⁰, a pesar de que nuestras cárceles se encuentran abarrotadas más allá del límite de su capacidad física.*

Ambas situaciones pueden ser paliadas mediante una permanente capacitación en cuanto a los institutos procesales mencionados y sus aplicaciones³⁸¹, mejor coordinación en los envíos de impedimentos de salidas, y colaboración permanente en la localización de personas entre la Policía Judicial y la Policía Administrativa, entre otros.

Es importante encontrar la equidad en la respuesta judicial, ya que los dos extremos arriba mencionados producen en el habitante la errónea percepción de que hay un enorme problema de seguridad, que para combatirlo se requiere más prisión y penas más altas, pero que las agencias penales o son incapaces o brindan una respuesta que no satisface las pretensiones de los habitantes.

Ante esta reacción cabe tomar en cuenta las palabras del Dr. Perfecto Andrés Ibañez en el “Foro sobre el Juez Independiente en un Estado Democrático” que señalan: “si el crimen se confía sólo a la justicia, las demás instituciones están de vacaciones...la justicia no puede ser una instancia que suplante las funciones de otras instituciones”.³⁸² Y es que en la materia penal, ni la ley ni el aparato judicial ni el policial pueden resolver el problema de la delincuencia en un país. Respecto de este tema, señala con gran razón la Licda. Odio Benito, con ocasión del “Foro de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal: Perspectivas de la Sociedad Civil”, que “Nunca penas más altas, más cárceles y más policías han resuelto los problemas de inseguridad, porque el problema de la delincuencia es infinitamente más complejo que lo que este tipo de respuestas supone”.

³⁷⁸ Así está señalado en el Cuadro N° 21 sobre Percepción ciudadana del sistema penitenciario, Memorias del Foro sobre Seguridad Ciudadana y Justicia Penal: Perspectivas de la Sociedad Civil, PNUD, San José, 1999, p. 111.

³⁷⁹ Si bien es cierto en la Sección anterior se había indicado que el número ascendía a casi 700 personas quienes habían evadido la justicia, en el Informe sobre la Aplicación de la Prisión Preventiva y Otros Aspectos relacionados con el Funcionamiento del Sistema Penal, de febrero del 2000 se indica: *“En relación a las personas condenadas a prisión por sentencia firme, que se encuentran con captura pendiente al 30 de junio de 1999, la Sección de Estadística reportó un total de 360 personas”.* La cifra de 700 personas corresponde a una noticia publicada en La Nación del lunes 10 de abril del 2000 se indica que *“...de acuerdo con los estudios que realizó recientemente con la información aportada por el Poder Judicial y la Dirección General de Adaptación Social del Ministerio de Justicia, son casi 700 personas quienes han evadido las responsabilidades penales”* (p. 18A). Por otro lado, cabe destacar que de un estudio realizado de 100 casos al azar, el 78.8% de los imputados no evadió la justicia. *Informe sobre la Aplicación de la Prisión Preventiva y Otros aspectos relacionados con el Funcionamiento del Sistema Penal*

³⁸⁰ Corte Suprema de Justicia, Informe sobre la aplicación de la Prisión Preventiva y otros aspectos relacionados con el funcionamiento del Sistema Penal, p. 18

³⁸¹ La Defensoría coincide con las recomendaciones emitidas al Poder Judicial en la Parte VI del Informe sobre la Aplicación de la Prisión Preventiva y otros Aspectos relacionados con el Funcionamiento del Sistema Penal (en particular con las recomendaciones 6.1.9. sobre capacitación, 6.1.13 referente al envío de impedimentos de salida, 6.1.10 sobre convenios de colaboración para la localización de personas).

³⁸² Foro referente a *“El Juez Independiente en un Estado Democrático”*, llevado a cabo los días 23, 24 y 25 en San José.

Si se atiende el clamor de más cárcel poco impacto tendrá la medida en la “inseguridad”; se requiere más un trabajo no sólo de construcción de una política criminal integral, sino una tarea de prevención de situaciones inequitativas que arrojan al delito a una persona.

Se hace imperativo retomar para concluir, lo dispuesto en los Principios Rectores en Materia de Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Contexto del Desarrollo y de un Nuevo Orden Económico Internacional en que se nos recuerda que: *“En vista de las espectaculares dimensiones de la marginalidad social, política, cultural y económica de muchos sectores de la población en determinados países, las políticas penales deben procurar no transformar esa situación de privación en condiciones favorables para la aplicación de sanciones penales. Por el contrario, deben adoptarse políticas sociales eficaces para aliviar la difícil situación de los desheredados de la fortuna y deben garantizarse la igualdad, la justicia y la equidad en los procedimientos de ejecución de la ley, enjuiciamiento, condena, tratamiento, para evitar la discriminación basada en razones socioeconómicas, culturales, étnicas, nacionales o políticas, en el sexo o en los medios materiales. Es necesario proceder de conformidad con el principio de que el establecimiento de una genuina justicia social en la distribución de los bienes materiales y espirituales entre todos los miembros de la sociedad, la eliminación de todas las formas de explotación y de desigualdad y opresión social y económica, y la garantía real de que todos los derechos y libertades humanos básicos representan una esperanza principal para el éxito en la lucha contra el delito y su erradicación de la vida de la sociedad en general”* (Principio N° 35)

b. Materia Penal Juvenil

“La nueva historia de la Niñez y de la Adolescencia que comienza con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, nos obliga a enfocar el tema de la delincuencia juvenil desde una perspectiva diferente” (Mónica Nágel)

El artículo 7 de la Ley de Justicia Penal Juvenil establece que son principios rectores de esa ley la *protección integral del menor de edad*, su *interés superior*, el *respeto a sus derechos*, su *formación integral* y la *reinserción en su familia y en su sociedad*. Cómo garantizar cada uno de estos principios rectores? Una de las formas de alcanzar la garantía plena de los derechos procesales de las personas menores de edad en conflicto con la ley penal es la capacitación de los operadores jurídicos y la especialización de los juzgados penales juveniles.

Estas dos formas de garantizar los derechos fundamentales de las personas menores de edad en conflicto con la ley son parte de las recomendaciones que la Defensoría le hizo a la Corte Suprema de Justicia, con ocasión de una queja que presentara una madre de familia quien se manifestaba disconforme con la resolución de un Juez de internar a su hijo en un centro de desintoxicación, fuera de San José.³⁸³ Se inició la investigación de la queja, dentro de las competencias que tiene la Defensoría de los Habitantes de revisar aquellas actuaciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia que pudieren vulnerar un derecho o un interés legítimo de un habitante, y se comprobó que la situación que planteaba la madre era una alternativa que se había valorado, más no era una resolución ya adoptada.

Sin embargo, más allá de la situación específica que escapa de la Defensoría, a través de dicha investigación se tomó conocimiento de que la persona menor de edad fue referida para realizar un trabajo por medio del cual pudiera subsistir él y su familia, siendo que los artículos 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 92 del Código de la Niñez y de la Adolescencia prohíben el trabajo de las personas menores de 15 años de edad.

Considerando que en virtud del punto 57 de las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil dispone que: *“El Ombudsman supervisará además la aplicación de las Directrices de Riad, las Reglas de Beijing y las Reglas para la Protección de los*

³⁸³ Así expuesto en el Informe Final del Expediente N° 8534-22-99, mediante el Oficio N° 03027-2000DHR, fechado 13 de abril del 2000.

Menores Privados de Libertad", la Defensoría analizó dicha resolución, previo reconocimiento de la independencia de los jueces en la materia jurisdiccional, llegando a las siguientes conclusiones:

- Se requiere que los operadores del sistema penal juvenil tengan una visión global de la Doctrina de la Protección Integral, y que preferentemente sean órganos especializados en la materia (de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Justicia Penal Juvenil).
- Todos los institutos procesales deben cumplir con los parámetros de proporcionalidad y de razonabilidad, junto con los de idoneidad y necesidad, siempre con el fin educativo que se persigue con la legislación penal juvenil.
- Se requiere de una mayor coordinación de los operadores jurídicos con las redes vigilantes del cumplimiento efectivo de los derechos de la Niñez y de la Adolescencia (Juntas de Protección o Consejos), aparte del reconocimiento de la necesaria participación de la familia en el proceso educativo.³⁸⁴

Estas recomendaciones fueron conocidas en la Sesión del Consejo Superior N° 32-00 del 27 de abril del presente año, mediante el Artículo XXXI. Las consideraciones que allí se exponen en este momento son analizadas por esta Defensoría.

Por otro lado, durante este período se han impuesto las penas máximas imponibles de prisión, cual es de 10 y de 15 años de prisión para una persona menor de edad. Preocupada la Defensoría en relación con la proporcionalidad y razonabilidad de las penas máximas (respecto de su impacto en la resocialización), considera necesario abrir una discusión nacional en el cual se analizara la necesidad de imponer las penas máximas³⁸⁵, aún cuando éstas estén plasmadas en la ley y la Sala Constitucional se haya pronunciado.

c. Materia Contravencional

La sociedad actual se caracteriza, a grandes rasgos, por ser inequitativa social y económicamente, por ser intolerante frente a las múltiples diversidades que en ella existen (desde las etnias, nacionalidad, religión, opinión, opción sexual) y por responder con mayor violencia, que en el pasado, contra estas situaciones. En fin, muchas veces las contravenciones son el resultado, directo o indirecto, de la insatisfacción de las múltiples necesidades y la falta de prevención y de respuestas sociales oportunas, y por las cuales se recurre a la Justicia, último eslabón del control social.

Así el Libro III del Código Penal regula la materia contravencional, materia que se caracteriza por ser las acciones que diariamente se suceden en la comunidad, en el barrio; por ser la cotidianidad de la convivencia social. Esta normativa regula las riñas, las amenazas, palabras o actos obscenos, bromas indecorosas por teléfono, exhibicionismo, entrada sin permiso a terreno ajeno, hurto menor, daños menores, alborotos, perturbación de la tranquilidad de los vecinos y desórdenes, quemas o abandono de animales en lugares públicos.

Considerando que la percepción más directa del habitante sobre el poder penal es recibida a través de la legislación contravencional, por ser lo más cercano a la generalidad de la población,

³⁸⁴ *Ibidem*

³⁸⁵ En este sentido la Sala Constitucional ha dicho que: *"Los elementos que integran la razonabilidad en sentido técnico son esencialmente idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto. La idoneidad se traduce como la adecuación del medio al fin, es decir, que la norma debe ser apta para alcanzar efectivamente al objetivo pretendido. La necesidad se refiere a la índole o magnitud de la limitación que por ese medio debe soportar un derecho o libertad, de manera que entre una variedad de medios posibles el elegido debe ser aquel que represente una limitación menor. La proporcionalidad significa que, aunque el medio elegido sea el que represente una limitación menor, esta limitación debe ser proporcionada, es decir, no podrá ser de tal magnitud que implique vaciar de su contenido mínimo esencial el derecho o la libertad en cuestión. Finalmente, la razonabilidad jurídica exige la confrontación del acto, cuya razonabilidad técnica debe ser examinada"* (Voto N° 3020-2000)

éste derecho debería responder ágilmente al conflicto a fin de que las relaciones vecinales no se tornen insoportables³⁸⁶, y no deriven en conflictos de mayor trascendencia³⁸⁷.

A pesar de no resolver con celeridad los conflictos convivenciales diarios, las contravenciones se han utilizado, por parte del aparato represivo, como una eficiente herramienta del control social, un eficiente instrumento de *"limpieza de las calles ciudadinas"*. Contravenciones como la embriaguez, posesión de instrumentos aptos para cometer delitos o infracción a la Ley de Armas, negativa a identificarse, dificultar la acción de la autoridad, irrespeto a la autoridad, o portación de armas prohibidas son comúnmente alegadas en las calles de las ciudades para sacar de éstas a todas aquéllas personas que se consideran *"peligrosas"*. Se ha entendido el control contravencional y el ius puniendi del Estado como un permiso a la agencia policial para realizar un cotidiano quehacer *"moralizante"* usando al efecto las útiles detenciones por sospecha, detenciones posteriores a definir, persecución de indocumentados, operativos de prevención, acciones de *"limpieza"*, etc.³⁸⁸ Estas situaciones casi nunca llegan a conocimiento de los jueces contravencionales, o bien, cuando llegan son desestimadas por falta de fundamento o incumplimiento de requisitos formales de la denuncia.

Con base en los datos brindados por la Sección de Estadística del Poder Judicial, durante el año de 1998 se dio un incremento en el número de casos por contravenciones tramitados, debido a un decrecimiento en la cantidad de casos resueltos, especialmente por sentencia y prescripción.³⁸⁹ Por ejemplo, la cantidad de sentencias disminuyó en forma considerable respecto de 1997; pues en ese año se reportaron 174.553 resoluciones y para 1998 fueron 9.514. Este descenso se debe en parte a la puesta en práctica de la conciliación como medida alternativa al juicio. En este sentido, si bien es cierto es un recurso muy humano, y más práctico en la resolución de los conflictos, mientras no sea utilizado como un mecanismo para no entrar a conocer el fondo del asunto.

Por otro lado, el estudio del Departamento de Estadística muestra que *"del porcentaje de sentencias dictadas en juicio oral por provincia ... Se aprecia como San José y Cartago presentan los porcentajes más bajos mientras que en Limón y Heredia los más altos"*.³⁹⁰

Los Circuitos Judiciales Primero y Segundo de San José, Alajuela y Heredia son los Juzgados Contravencionales que mayor circulante presentan³⁹¹. Y las tres contravenciones más comunes, en general, son las Amenazas, Golpes y Hurtos Menores. La contravención por *"ventas sin licencia"* son una de las denuncias más comunes en el I Circuito Judicial de San José³⁹².

³⁸⁶ La Defensoría de los Habitantes tramita la queja N° 8983-22-2000, planteada por el Sr. J.M.V.V., quien manifestó que el día 17 de febrero de 1999 interpuso una denuncia contravencional contra su vecino J.F. J.O. por escándalos y amenazas. La audiencia de conciliación se programó para el día 26 de setiembre del 2000, un año y medio después de puesta la denuncia. El Juez Contravencional manifestó en su informe que: *"...la agenda de este Despacho siempre está saturada debido a los muchos casos de violencia doméstica que ingresan, además de que es un juzgado mixto contravencional y se atienden ó materias, más las comisiones que también requieren de señalamiento, fue por este motivo que el segundo señalamiento se convocó a las 8:30 a.m. del 26 de setiembre del 2000"*

³⁸⁷ Los medios de comunicación a menudo informan acerca de lesiones graves entre vecinos quienes no vieron resueltos sus conflictos a tiempo en la vía jurisdiccional, y recurrieron a formas más violentas para resolverlos. Veámos el ejemplo y lamentablemente común caso de la pelea vecinal por el canto de un gallo o el ladrido de un perro, como lo anunciara el Diario La Nación, del 28 de enero del 2000, bajo el título *"Moral lio entre vecinos. Conflicto por ladridos de un perro"*

³⁸⁸ Muchas veces las acciones de los habitantes deben pasar por el tamiz de la moralidad del funcionario público que practica la detención o quien juzga la contravención. Así, situaciones que son meras reglas de convivencia, como es el hecho hipotético de quien fuma un cigarrillo en la calle (contamina el medio ambiente), o que una pareja se de un beso en la calle (que afecta la moral pública de muchas personas) o que se encuentre sentado en el respaldar de una banca del parque (que impide que un tercero se pueda sentar después por que ha ensuciado el asiento) son, sin llegar a los extremos, situaciones que para preservar una convivencia pacífica deben ser reguladas, sí, pero también toleradas. Si no, estamos sacrificando la justicia y la libertad en los altares del orden.

³⁸⁹ El descenso en las prescripciones está relacionado con la modificación en el tiempo de prescripción para las contravenciones, la cual pasó de ocho meses a un año. Por su parte, respecto de los casos tramitados, el total nacional es de 42855 reportados para 1998. Así indicado en el Oficio N° 145-EST-99, del 19 de mayo de 1999, remitido a la Defensoría de los Habitantes por medio del Oficio N° 1952-PLA-99, del 15 de octubre de 1999, p. 5

³⁹⁰ En San José, de un total de 3301 casos en trámite, se obtuvo 851 sentencias en juicio oral, lo que corresponde a un 25% del total de casos. Oficio N° 145-EST-99, del 19 de mayo de 1999, remitido a la Defensoría de los Habitantes por medio del Oficio N° 1952-PLA-99, del 15 de octubre de 1999, p. 8-9

³⁹¹ En el informe antes mencionado se indica que el I Circuito Judicial de San José tiene un ingreso promedio mensual de 428 contravenciones entradas, y el II Circuito Judicial tiene un ingreso de 308 contravenciones.

³⁹² Ibid.

Esta información estadística hay que analizarla con mayor detalle, pero siempre preocupa la situación de la baja resolución en juicio oral que presentan todos los despachos del país en esta materia.

Por otro lado, cabe destacar un proyecto que resulta interesante, cual es el de la *Casa de la Justicia* (del Ministerio de Justicia), que pretende resolver por la vía de la conciliación los problemas vecinales. Es una opción nueva que se presenta dentro del sistema de Resolución Alternativa de Conflictos; a partir de su funcionamiento se podrá valorar si es una respuesta más adecuada, desjudicializada y privada, a los conflictos vecinales.

d. Pensiones Alimentarias

Para hacer efectiva judicialmente la obligación alimentaria se debe accionar el procedimiento regulado en la Ley de Pensiones Alimentarias³⁹³. Durante el periodo de análisis de este Informe Anual, una queja recurrente fue la dilación en la resolución de las gestiones incoadas por las partes, dilación que se traduce en una denegación de justicia para ambas partes procesales, tanto cuando la parte actora interpone sus gestiones como cuando la parte demandada lo hace. Desde la visión de derecho humano, la justicia pronta y cumplida ampara a ambos, tanto para gestiones de aumento del monto de pensión como para las gestiones para suspender el pago o reducir el monto de las mismas.

Así, se han conocido quejas de personas obligadas referentes a inactividad en un proceso que se caracteriza por la oficiosidad³⁹⁴, situaciones en que se ha dictado órdenes de apremio teniendo pendientes de resolución gestiones para pagar en tractos la deuda alimentaria³⁹⁵ o falta de homogeneidad en los criterios de las y los jueces³⁹⁶, esta situación ocurre por cuanto el derecho persiste hasta no dilucidar las razones que alega la parte demandada.

Sobre este último aspecto, cabe destacar la situación de los apremiados alimentarios. Independientemente de las razones por las que no cumplen efectivamente con su obligación alimentaria, los apremiados alimentarios enfrentan las siguientes condiciones:

- El Poder Judicial no ha determinado aún un horario especial para que aquellos deudores alimentarios que realicen el pago efectivo de su compromiso alimentario puedan hacerlo en horas no laborales, para así lograr su libertad un día feriado, un sábado o un domingo. Por carecer el Poder Judicial de estas disposiciones, los apremiados deben quedar privados de su libertad aún a pesar de haber cumplido su deuda o de querer cumplir con su deuda alimentaria³⁹⁷.
- Asimismo, como cualquier otro centro penitenciario, el Centro de Atención Institucional de San Ramón presenta condiciones de hacinamiento (aunque en menor grado comparado con otros

³⁹³ Respecto de la organización jurisdiccional, cabe destacar que sólo en San José, tanto en el Circuito Primero como en el Segundo Judicial, hay despachos especializados en la materia de pensiones alimentarias. En las demás jurisdicciones, la materia es de recargo en los Juzgados Contravencionales y de Menor Cuantía, los cuales a su vez atienden las materias civil, violencia doméstica,

³⁹⁴ Expediente N° 6015-22-99, B.T.M. contra el Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de Aserrí, en cuyo informe final (notificado mediante el Oficio 00947-2000-DHR, del 8 de febrero del 2000) se constató que una gestión planteada por el quejoso duró más de diez meses sin movimiento alguno, situación que se calificó de Falta Grave para el funcionario judicial de conformidad con el inciso B del artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial

³⁹⁵ Expediente N° 8821-22-00, P.D.C. contra el Juzgado Contravencional y de Menor Cuantía de Heredia.

³⁹⁶ Así consta en las actas del Taller sobre *Análisis de las Competencias de las Instituciones Responsables en materia de Pensiones Alimentarias y propuestas para su Mejoramiento*, Taller realizado el día 10 de marzo del 2000, en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones.

³⁹⁷ A raíz de la denuncia de dicha situación, se le solicitó la información respectiva al entonces Presidente de la Corte, quien manifestó lo siguiente: "...que la situación que expone en cuanto a que algunas veces se prolonga la privación de libertad de los que adeudan pensión alimentaria, su número es muy bajo y no es viable mantener abiertos los despachos correspondientes en todo el país para atenderlo". Cabe mencionar el hecho de que tanto las vacaciones de fin de año como de Semana Santa se tomaron disposiciones a fin de realizar turnos en los despachos de pensiones alimentarias no sólo para la orden de libertad de los apremiados, sino que también se atendían los permisos para salida del país, el pago en cheque a las beneficiadas alimentarias, etc.

centros). Sin embargo, los deudores alimentarios carecen de programas de educación o capacitación, no tienen recursos laborales ni oportunidades para trabajar, ni tampoco son tratados en aspectos psicosociales como en otros centros penitenciarios. Es importante destacar la necesidad de dar un tratamiento integral a los deudores alimentarios (independientemente del tiempo que estén privados de libertad), entre otras cosas, un tratamiento que refuerce su conciencia acerca de las obligaciones familiares por las que está preso.

Es importante observar la materia de pensiones alimentarias desde una visión integral, ya que es un problema que aparte de afectar directamente los derechos de la familia, afecta los derechos de la sociedad.

e. Quejas respecto de Materia Laboral

*"El derecho del trabajo responde fundamentalmente al propósito de nivelar desigualdades."
(Américo Plá Rodríguez)*

Al igual que durante el periodo anterior, la materia laboral constituye una constante en las quejas que recibe la Defensoría de los Habitantes en relación con asuntos de carácter administrativo del Poder Judicial. Para el presente periodo, fue común recibir consultas y quejas de personas que consideraban que el trámite de sus juicios en los juzgados laborales no era el más apropiado o diligente, o bien que la atención recibida por parte de algunos funcionarios judiciales no respondía todas sus inquietudes y requerimientos de información sobre los procesos judiciales de su interés.³⁹⁸

A pesar de lo anterior, debe decirse que durante el periodo que se reporta, el Poder Judicial ha puesto mayor atención para resolver los problemas de orden y tramitación que presentan los despachos laborales que atienden la materia laboral, especialmente de aquellos que se ubican en el Segundo Circuito Judicial de San José. Sin embargo, los problemas estructurales descritos el año anterior aún persisten.³⁹⁹

Por otra parte, de las consultas y casos atendidos por la Defensoría, puede observarse que, en muchos de las oportunidades, los problemas se presentan por falta de información de los usuarios –generalmente los trabajadores que se constituyen en parte actora del proceso- sobre cuestiones de procedimiento o de trámite judicial. En varios casos los atrasos en la tramitación de los procesos no se debía a mora judicial, sino a que, por ejemplo, los actores no presentaban certificaciones de personería de las empresas demandadas, o bien no señalaban correctamente los lugares de notificación de los patronos.

Todos estos asuntos denotan ausencia o problemas en la calidad de la asistencia letrada que reciben los y las trabajadoras en cuanto al conocimiento y defensa de sus derechos. Por otra parte, en muchos casos las quejas reportadas se refieren no tanto a la actuación de los juzgados sino al servicio prestado por los abogados particulares que contratan las partes, quienes no prestan la atención debida a sus clientes o representados, asunto que merece la atención del Colegio de Abogados, como ente público no estatal encargado de fiscalizar la probidad del ejercicio profesional de los profesionales en derecho.

Toda esta situación lo que denota es una insuficiencia en la asistencia letrada que ha dispuesto el ordenamiento nacional para proteger los derechos de los y las trabajadoras; asunto

³⁹⁸ Expedientes de la Defensoría de los Habitantes 7894-22-99, 8188-22-99, 8250-22-99, 8362-22-99, 8372-22-99, 8402-22-99, 8433-22-99, 8515-22-99, 8577-22-99, 8728-22-99, 8822-22-2000, y 8823-22-2000.

³⁹⁹ En el Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes, Periodo 1998-1999, se reportó: ". . . llama la atención de la Defensoría no solamente el retraso en los trámites judiciales sino la falta general de una buena prestación del servicio público por parte de los despachos judiciales que tramitan la materia laboral en San José. Se hace evidente además la falta de coordinación entre estos despachos cuando se trata de actualizar información y registrar adecuadamente el estado de los expedientes, especialmente en los casos en que éstos han sido trasladados de un despacho a otro . . ." Pág. 49

que hace necesario evaluar la necesidad de disponer la extensión de la defensa pública gratuita en materia laboral, a cargo del Departamento de Defensores Públicos de la Corte Suprema de Justicia.

Debe recordarse aquí el carácter público del Derecho Laboral establecido por nuestro Código de Trabajo,⁴⁰⁰ razón por la cual la Defensoría de los Habitantes considera que el Poder Judicial debe garantizar una atención prioritaria y urgente a esta materia.

No puede dejarse sin contenido el Principio Protector que rige el Derecho Laboral, el cual, según el tratadista Plá Rodríguez *"se refiere al criterio fundamental que orienta el derecho del trabajo, ya que éste, en lugar de inspirarse en un propósito de igualdad, responde al objetivo de establecer un **amparo preferente a una de las partes: el trabajador.**"*⁴⁰¹

No obedece este principio a consideraciones de orden paternalista o proteccionistas ilógicas o injustificadas, sino que responde a la aspiración de un sistema que garantice justicia y equidad para todos los habitantes, tomando en cuenta las desigualdades reales de poder existentes entre éstos. De esta forma, el Poder Judicial debe considerar, cuando de analizar el funcionamiento de los despachos laborales se trate, en aspirar a que éstos respondan al fundamento que es la razón de ser del derecho del trabajo, sea *"que la libertad de contratación entre personas con desigual poder y resistencia económica"*⁴⁰² sea equiparada por un sistema de justicia y de garantías que no permita ninguna forma de explotación laboral.

La Defensoría de los Habitantes continuará atendiendo con especial interés los asuntos, quejas y manifestaciones que en relación con la materia laboral se reciban, y dará seguimiento a los proyectos que ha propuesto el Poder Judicial a fin de resolver la aún existente mora judicial en este campo, el cual resulta básico cuando se trata de garantizar el orden democrático y de justicia social del país.

11. Función Policial

a. Formación y capacitación profesional

El proceso de formación y capacitación profesional de los funcionarios policiales adscritos al Ministerio de Seguridad Pública, al Ministerio de Justicia y Gracia, al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y a las policías municipales ha sido un asunto de constante interés y preocupación para la Defensoría de los Habitantes, tanto en lo que se refiere al cumplimiento de lo establecido en la *Ley General de Policía*, respecto a que cada Administración Gubernamental deberá capacitar al 25% del total de los miembros de la Fuerza Pública, como sobre los contenidos programáticos de los cursos que les son impartidos, de manera tal que estén basados en el conocimiento, respeto y aplicación de la doctrina de derechos humanos.

En lo que se refiere al primer aspecto, la actual administración del Ministerio de Seguridad Pública ha manifestado que su meta es la de capacitar al 34% de los miembros de la Fuerza Pública (Oficio N° 634-99 D.M.: 20/05/99)

En cuanto al segundo aspecto, la orientación y el enfoque del Curso Básico Policial está supeditada a los cambios de administración gubernamental, e incluso a los cambios del ministro de esa Cartera. A pesar de que en las diferentes versiones del Curso se ha señalado que el objetivo es el de formar funcionarios policiales civilistas, respetuosos de los derechos humanos y al servicio de los habitantes, el énfasis formativo se ha orientado más hacia la enseñanza de técnicas de control represivo de muchedumbres.

Ejemplo de lo anterior es el curso denominado: "Control de Muchedumbres", cuyos temas lejos de abocarse a la dotación de instrumentos de disuasión y diálogo, se remiten a la enseñanza

⁴⁰⁰ Código de Trabajo. Colección de Leyes Editorial Porvenir S.A. 1994. Artículo 14.

⁴⁰¹ Plá Rodríguez, Américo. Los Principios del Derecho del Trabajo. 2da edición actualizada. Ediciones Depalma Buenos Aires. 1978. Pág. 23

⁴⁰² Ibid, pág. 25

de técnicas represivas. Considérese al respecto que en la sesión dedicada a las "Técnicas para el Control de Muchedumbres", entre los contenidos se señalan: Sugerencias psicológicas, conducta correcta, espíritu de cuerpo, usar la sorpresa, distraer la atención de la muchedumbre, actuar en forma decidida. Luego en la sesión dedicada al "Control de Disturbios", se apunta entre los contenidos: El planeamiento, la decisión, formaciones de control de muchedumbres, las órdenes, ubicación de los jefes, despliegue de las fuerzas de control de muchedumbres, uso de las formaciones, técnicas de dispersión, uso de la vara policial. Y, por último, en la sesión dedicada al "Uso de Agentes Químicos", se les enseña: efectos físicos de los gases lacrimógenos CN y CS, utilización de la dirección del viento, vías de escape de los amotinados, equipo de control de muchedumbres, municiones químicas para el control de muchedumbres, armamento para el control de las muchedumbres.

Como puede observarse la orientación del curso es totalmente represiva. Es un curso complementario dirigido a los futuros funcionarios policiales, y en la descripción del curso se apunta que "esta diseñado para proveer de conocimientos básicos teórico-prácticos sobre el control de muchedumbres, **debido al alto porcentaje de alteraciones del orden público por diferentes causas.**" (Programa 1999 CMUC-406. El énfasis no corresponde al original) Pero además de esto, dado que muchos policías no pueden recibir el Curso Básico Policial porque no cumplen con todos los requisitos, se les imparte en ocho días este tipo de entrenamiento y se les destaca en alguna unidad policial (La Nación, 03/07/99: Pág. 10A, y 18/10/99). A otros, habiendo aprobado el Curso Básico Policial, se les ha destacado en la Unidad de Intervención Policial, que es una unidad policial dedicada enteramente al control represivo de muchedumbres (Exp. N° 9020-22-2000)

Es decir, que existe un énfasis injustificado en el Ministerio de Seguridad Pública por la formación de funcionarios policiales especializados en el control represivo de las manifestaciones populares, contrario al espíritu civilista y democrático que debería de prevalecer en la formación de estos funcionarios. Las consecuencias negativas de este tipo de formación se evidenciaron ampliamente durante las intervenciones policiales que se presentaron en algunas de las manifestaciones de protesta que diferentes sectores sociales realizaron durante el pasado mes de marzo, en contra de la aprobación del proyecto de modernización del Instituto Costarricense de Electricidad.

Ante la ausencia de un enfoque académico civilista y autónomo a las políticas policiales de los gobiernos de turno, la Defensoría de los Habitantes sostiene el criterio de que el ambiguo discurso de la Seguridad Ciudadana debe ser superado, evolucionado hacia el concepto integral de **Seguridad de los Habitantes**⁴⁰³, o Seguridad Humana. Este enfoque posibilitaría que la labor policial se tradujera a la práctica como esencialmente preventiva, civilista, respetuosa de los valores democráticos y de los derechos humanos. La labor policial, como la de cualquier otra institución pública, debe caracterizarse por el desarrollo de acciones coordinadas y comprensivas, dirigidas a la resolución de las múltiples causas de la inseguridad ciudadana más que a sus efectos inmediatos.

Ciertamente el actual Despacho de Seguridad Pública ha emprendido un proceso de modernización de los cuerpos de policía, cuya primer medida fue la eliminación de resabios militares en el ámbito laboral de la policía como son los rangos militares (Decreto Ejecutivo N° 28504-G: 03/03/2000), a la vez, presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Fortalecimiento de la Policía Civilista, por medio del cual se establecerían criterios de estabilidad laboral y de preparación académica acordes con la idiosincracia costarricense, pero resulta preocupante que entre las justificaciones de este proceso se haga referencia a "la necesidad de disponer de un sistema policial moderno, eficiente y eficaz que pueda hacer frente a los crecientes

⁴⁰³ Al respecto en el Informe Anual 1998-1999 de la Defensoría de los Habitantes sobre este concepto se anotó: "que cuando se habla de Seguridad de los Habitantes se está haciendo referencia a la seguridad a que tienen derecho de gozar todas las personas, en el ámbito social, el económico, el político, y el jurídico. Desde la perspectiva de las personas como sujetos sociales titulares de derechos, el derecho a la seguridad se refiere al estado psicosocial que debe garantizar el Estado a todas las personas, por medio del desarrollo de condiciones sociales, económicas, políticas y jurídicas, que les permitan vivir y desarrollarse en un medio social, en el cual puedan satisfacer dignamente sus necesidades biológicas y espirituales. Esto obliga a los gobernantes a planificar integralmente las políticas sociales, económicas y culturales de manera que con su ejecución los habitantes puedan disfrutar plenamente de sus derechos." (Pág. 284)

problemas de inseguridad ciudadana" (Decreto N° 27911-RE: 14/06/99), pues como lo hemos sostenido en diferentes ocasiones, la resolución de la problemática de inseguridad ciudadana demanda del desarrollo de acciones interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias por medio de la cuales se configuren respuestas integrales y sostenibles.

b. Situación Laboral

i. Jornadas y Roles Laborales

- En la Policía Urbana y en la Policía Rural

Aún cuando la Defensoría de los Habitantes ha insistido reiteradamente en que el régimen de excepción laboral al que están sujetos los funcionarios policiales no implica un régimen excepcional de derechos humanos y el Ministerio de Seguridad Pública, en principio, ha estado de acuerdo con este señalamiento, el acatamiento de las recomendaciones y sugerencias de esta Defensoría ha sido sumamente lento. Pero además de esto, las medidas que ha ejecutado ese Ministerio, como por ejemplo: el Proyecto "Policía de Proximidad", el experimento de la jornada laboral de ocho horas diarias en las comisarías urbanas, y el traslado de funcionarios a las unidades policiales más cercanas a sus domicilios, se han caracterizado por la improvisación y la falta de planificación, sin llegar por tanto a constituirse en una verdadera política laboral policial.

Si bien es cierto, el Proyecto de Policía de Proximidad impulsado por el anterior Despacho de Seguridad Pública, pretendía acercar los policías a los habitantes, para lo cual se reestructuró la jornada laboral en tres turnos de ocho horas, se les mandó a vigilar las calles y una vez cumplida la jornada a sus casas para que pudieran compartir con sus familias o dedicarse a estudiar, el Ministerio de Seguridad Pública obvió el grave problema que representa el hecho de que existe un porcentaje significativo de policías que residen en zonas lejanas a las unidades policiales en las cuales laboran. Estos policías no pueden desplazarse a sus lugares de residencia, aunque trabajen ocho horas, pues aunque lo hicieran no podrían solventar los costos del transporte. Las buenas intenciones se convirtieron en un estado de incertidumbre para los policías cuando el plan se ejecutó. El Ministerio redujo las raciones alimenticias en las unidades policiales dejando sin alimentación a quienes no podían desplazarse a sus hogares (Oficio N° 1089-99 Dptal. S.J.: 14/10/99), y, como consecuencia del malestar de los funcionarios, el plan ha perdido la relevancia e importancia con la que fue concebido.

La Defensoría ha insistido ante el Ministerio en la necesidad de que el reclutamiento de los policías se realice con base en un estudio que considere la extensión territorial, las características sociográficas de las diferentes jurisdicciones policiales (número de habitantes, distribución etaria, características socioeconómicas), las necesidades de seguridad pública (número de denuncias, tipos de delitos, etc.) El Ministerio ha emprendido algunas acciones al respecto, pero las conclusiones del estudio no se están aplicando en el proceso de reclutamiento de los policías, en consecuencia la problemática residencia-lugar de trabajo tiende a incrementarse.

Valga señalar al respecto que aún cuando la *Ley General de Policía* señala que los funcionarios policiales deben "*ajustarse a los horarios definidos por reglamento*" (Art. 60, Inc. c), **los horarios de los policías no están reglamentados**. A esto se debe, entre otras cosas, que los funcionarios policiales continúen estando sujetos a un sistema laboral en el que el reclamo de sus derechos laborales es considerado falta de disciplina, de dedicación, de mística (Expediente N° 7743-22-99), impotentes ante un régimen en el que al amparo de la condición de excepción se justifica la desregulación y la arbitrariedad, y sin que el Ministerio de Seguridad Pública realice avances significativos en la resolución definitiva de esta situación.⁴⁰⁴

⁴⁰⁴ En relación con este tema la Defensoría de los Habitantes se mantiene a la espera del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en la Resolución N° 4973-22-98 referentes a la definición de la jornada laboral en Policía Urbana, y en la Resolución N° 7656-22-99 relacionadas con la jornada laboral de la Policía Rural.

- En la Policía Penitenciaria

Las quejas recibidas versan sobre el estado de las condiciones laborales. El problema se presenta porque la mayoría no está protegida por el Estatuto Policial, en consecuencia no se les paga disponibilidad, ni horas extras, las vacaciones y los permisos están restringidos, y laboran una jornada de siete días de trabajo por siete de descanso, en turnos continuos de ocho horas, lo cual resulta ilegal, pues tal y como lo expresa el Código de Trabajo: *"estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo."* (Art. 143), por el contrario, al laborar estos funcionarios en turnos rotativos de ocho horas, trabajan 16 horas al día. Y, por si fuera poco, el estado ambiental e infraestructural de los lugares destinados al descanso es paupérrimo.

Prueba de la situación anterior la constituye la denuncia presentada por un policía penitenciario quien labora en el Centro de Atención Institucional La Reforma, en la escuadra de agropecuario, en la cual trabaja de lunes a viernes de 6:00 a.m. a 4:00 p.m. Pero, según manifestó, una vez cumplida la jornada laboral no les permiten retirarse a sus casas de habitación, no les pagan disponibilidad, y tienen que cumplir funciones extra. La investigación de los hechos denunciados permitió determinar que efectivamente los funcionarios penitenciarios que pertenecen a la Escuadra de Agropecuario pueden permanecer en el centro de trabajo después de su jornada laboral, lo que no está claro es si los funcionarios están informados de que esa práctica es voluntaria y que no se encuentran sujetos durante esos periodos a cumplir con sus obligaciones laborales ordinarias, puesto que no permanecen en ese lugar con ese fin, sino para no tener que incurrir en gastos de transporte.

Por ende, se recomendó al Director de la Policía Penitenciaria que emitiese una circular informando a los interesados que al término de su jornada laboral de 6:00 a.m. a 4:00 p.m. tienen la opción de permanecer en el centro de trabajo en forma voluntaria para evitar el gasto económico que implica el viaje hasta sus hogares y la dificultad de trasladarse al centro a comenzar sus funciones a las 6:00 a.m., haciendo énfasis en el hecho de que esta decisión es voluntaria y que durante ese período no estarán sujetos a cumplir con ninguna función laboral ordinaria (Resolución N° 8374-22-99).

En un sentido similar, pero relacionada con la afectación que producen los días de incapacidad sobre la jornada de trabajo y la jornada de descanso, se conoció la queja de un policía penitenciario del Centro de Atención Institucional Gerardo Rodríguez. En este caso se recomendó a la Ministra de Justicia y Gracia, dado que anteriormente se había presentado una queja en este mismo sentido, que emitiera las directrices correspondientes con el fin de que se ponga en conocimiento de todos los funcionarios penitenciarios que laboran por roles, que el disfrute de los días de descanso únicamente proceden después de una jornada de trabajo, y en el caso particular de las incapacidades médicas los funcionarios deben incorporarse a su rol de trabajo una vez concluido el período de incapacidad, aunque no sea con su misma escuadra y no podrán acogerse a su período de descanso sino hasta que hayan concluido su período de servicio (Expediente N° 8877-22-2000).

- Reconocimiento de Compensaciones Laborales

El reconocimiento de la compensación económica por concepto de disponibilidad ha sido motivo de reclamo por parte de los funcionarios policiales adscritos a diferentes cuerpos de policía.

Los servidores policiales califican dentro del régimen de excepción laboral que contempla el artículo 58 constitucional, que establece el lapso de duración de la jornada ordinaria diurna y nocturna, y de la compensación que debe recibir un servidor no-policial cuando esta jornada se torna extraordinaria. A los funcionarios policiales les es aplicable lo dispuesto en el artículo 143 del Código de Trabajo, que señala claramente que los funcionarios que están excluidos de la jornada ordinaria de trabajo no están obligados a permanecer más de doce horas en su trabajo. Es decir, que más allá de esta jornada laboral de excepción los servidores policiales tienen derecho a los beneficios compensatorios que contempla la ley.

Sin embargo, la *Ley General de Policía* no sólo limita el **pago de la disponibilidad** a los servidores policiales cubiertos por el Estatuto Policial, sino que lo impone de la siguiente forma:

*"Un sobresueldo fijo y permanente de un veinticinco por ciento del salario base, por concepto de disponibilidad de servicio **sin sujeción a horario, según las necesidades y la libre disposición requeridas por el superior jerárquico.**" (Art. 74, Inc. d. El énfasis no corresponde al original).*

En consecuencia, la Defensoría de los Habitantes recomienda al Ministerio de Seguridad Pública atender esta situación en procura de una solución equitativa, considerando los siguientes puntos:

1º Por disponibilidad se entiende el período que el servidor policial debe permanecer a la expectativa de ser llamado para atender un evento o una emergencia fuera de la jornada laboral excepcional; sin embargo, la interpretación errónea de esta situación ha justificado el acuartelamiento de los servidores policiales, pues no se les permite salir del lugar de trabajo. La disponibilidad no debe confundirse con el tiempo de trabajo efectivo, que es aquel en el que servidor policial debe permanecer a las órdenes de sus superiores, sin poder salir del lugar de trabajo.

2º El pago por disponibilidad consiste en una compensación económica que se le reconoce a aquellos servidores que deben permanecer expectantes y que deben atender fuera de la jornada laboral, un evento o emergencia que requiere de su participación, sin que cuente para ello la hora ni el día, todo conforme a sus funciones y las necesidades reales, complejas e impostergables que demanda el buen servicio público.

En este sentido el no pago de la disponibilidad a aquellos servidores policiales que no están protegidos por el Estatuto Policial, pero que por estar nombrados como policías se les exige permanecer disponibles sin pago, resulta discriminatoria pues si para desempeñar su jornada laboral excepcional no requieren estar incorporados a dicho Régimen, mucho menos deberían requerirlo para recibir un beneficio compensatorio al que tiene derecho por el trabajo realizado.

3º Por medio de un estudio comparativo de los regímenes de disponibilidad en algunas instancias públicas se ha determinado que estos regímenes están plenamente regulados, por medio de un Reglamento de Pago de Disponibilidad, en el cual están claramente definidos los tipos de disponibilidad, los turnos o roles de trabajo y los porcentajes de pago correspondientes. En el caso del Ministerio de Seguridad Pública la disponibilidad sin sujeción a horario implicaría el pago de disponibilidad permanente que, como ha sido indicado, no puede entenderse como tiempo efectivo (acuartelamiento), de ahí que tendrían que implementarse los mecanismos de comunicación y localización con los servidores policiales, cuando se les requiera para atender emergencias o eventos fuera de su jornada laboral excepcional.

- En relación con el pago del riesgo policial

Este punto es reclamado por algunos funcionarios policiales que ocupan plazas administrativas, la controversia se suscita porque uno de los requisitos para que se les pague el sobresueldo de riesgo policial, es que el puesto se encuentre contemplado dentro de uno de los programas presupuestarios establecidos y ejerzan funciones de policía. Al respecto la Defensoría ha recomendado al Ministerio de Seguridad Pública que elabore un estudio de los nombramientos de los funcionarios policiales que pese a cumplir esas funciones, no reciben el sobresueldo de riesgo policial por estar ocupando plazas administrativas, y que tome las medidas correspondientes para ubicar a esos funcionarios en plazas policiales, en el tanto no lesionen sus derechos laborales adquiridos (Resolución N° 8541-22-99).

Se espera que este tipo de situaciones sean superadas con la aprobación del Proyecto de Fortalecimiento de la Policía Civilista, N° 13.906, del 3 de abril del 2000, impulsado por el Ministerio de Seguridad Pública, en el que se crea el incentivo del riesgo policial como un plus salarial para todos aquellos funcionarios que desarrollen funciones policiales que impliquen riesgo a su integridad física, independientemente de su ubicación en la estructura administrativa de ese Ministerio.

- **Comunicación Laboral**

La Defensoría conoció e investigó una queja planteada por un grupo de funcionarios policiales de la Policía Montada que opera en el Parque La Sabana, quienes señalaron que uno de sus jefes los perseguía laboral y políticamente, los maltrataba moral y psicológicamente, y no les respetaba los bienes personales.

Los directivos arguyeron que la situación respondía a la falta de disciplina, dedicación y mística en los funcionarios, y presentaron una serie de oficios, que habían remitido al Departamento de Inspección Policial, como prueba. Sin embargo, las presuntas anomalías en las que incurrieron "los indisciplinados" se referían básicamente a abandono de labores y a ausencias injustificadas, todas situaciones que pueden resolverse por medio de mecanismos de comunicación, cuyo eje sea el diálogo, el respeto comprensivo, el orden como armonía, la disciplina como actitud necesaria para la superación, como por ejemplo: realizando reuniones de personal, emitiendo circulares aclarando los horarios de entrada y salida, emitiendo recordatorios de deberes, y si es necesario hasta una amonestación por escrito, y no simplemente trasladando el asunto al Departamento de Inspección Policial, con el consecuente gasto de recursos administrativos, y la producción de malestares y tensiones, en unos servidores que ya de por sí están sujetos a un régimen laboral de excepción.

En consecuencia, se recomendó al Ministro de Seguridad Pública que ordenara la intervención inmediata de los departamentos de ese Ministerio, cuya labor se aboca al diagnóstico y resolución de conflictos, al restablecimiento de relaciones humanas armoniosas y a la valoración de las aptitudes de dirección, para garantizar el respeto de los derechos laborales de los funcionarios policiales de la Policía Montada (Expediente N° 7743-22-99).

En este mismo orden de asuntos, la Defensoría de los Habitantes ha tenido que mediar en otras dos situaciones: 1) Entre un grupo de funcionarios policiales recién graduados de la Academia Nacional de la Fuerza Pública, el Viceministro de Seguridad Pública, y los directivos de la Academia, pues aún cuando los funcionarios ingresaron a la Fuerza Pública esperando ser ubicados en lugares cercanos a los de su residencia permanente, fueron ubicados en la Unidad de Intervención Policial, y 2) Entre un grupo de policías penitenciarios, la Dirección y la Administración del Centro de Atención Institucional La Reforma, debido a que les desacondicionaron el lugar que utilizaban para comer.

La falta de atención y de resolución por parte de la Administración de las instituciones involucradas pone en evidencia la ausencia de mecanismos de comunicación efectivos, a través de los cuales los funcionarios policiales puedan expresar sus inquietudes, denuncias y sugerencias, sin temor a las represalias laborales, y obtener una respuesta racional y efectiva.

- **Acuartelamiento**

Por motivos no acordes con un régimen democrático como el costarricense, se ve con preocupación como el régimen policial costarricense continúa orientado al mantenimiento activo de una o varias Unidades Especiales de Apoyo. Así, durante el período 1998-1999, esta Defensoría investigó la situación denunciada por los funcionarios policiales adscritos forzosamente al denominado Grupo de Operaciones Especiales (GOE), en donde los funcionarios policiales se veían obligados a laborar durante varios días seguidos, tenían que estar disponibles las veinticuatro horas del día, no se les permitía salir de las unidades policiales después de cumplir la jornada diaria de trabajo, y no se les paga el tiempo disponible. La situación no fue resuelta por ese Ministerio, por el contrario, recurrió a la disolución del GOE y a la creación de la actual **Unidad de Intervención Policial (UIP)**, en donde nuevamente se reproducen los vicios autoritarios que caracterizaron al GOE, en contra de los derechos laborales de los funcionarios que forzosamente han sido adscritos a esa unidad de choque.

Ciertamente la *Ley General de Policía* faculta al Ministerio de Seguridad Pública para que organice una Unidad Especial de Intervención, pero la ley es clara al señalar que esa Unidad se conformará "*como cuerpo especializado en operativos de alto riesgo contra el terrorismo y el narcotráfico*" (Art. 18), en modo alguno este mandato puede justificar la creación de una Unidad de Intervención Policial especializada en la disolución de manifestaciones populares porque policialmente han sido calificadas como disturbios alteradores del orden público.

El Ministerio de Seguridad Pública debe ajustarse a lo estipulado en la Ley General de Policía, sea reduciendo la Unidad de Intervención Policial a las atribuciones señaladas en el artículo 19 de la Ley, o bien, reubicando a los funcionarios en los cuerpos de policía legalmente constituidos, de manera que cese la violación de sus derechos laborales.

Aparte de la situación anterior, actualmente, se encuentran en etapa de investigación cuatro quejas relacionadas con las condiciones laborales que prevalecieron durante el período de concentración (jornadas extenuantes, falta de uniformes, ausencia de artículos de higiene personal, etc.) a que fueron sometidos los funcionarios policiales de todo el país, ante la necesidad de atender supuestamente las eventualidades que pudiesen surgir como parte de las manifestaciones populares contra la aprobación del Proyecto de Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad, durante el mes de marzo.

c. Condiciones de infraestructura de las Unidades Policiales

La infraestructura policial continúa siendo cuartelaria, intimidante y cerrada. Como consecuencia de esto el servicio policial no se presenta como un servicio público, pues el ambiente cuartelario que impera en las Unidades Policiales y la disciplina autoritaria que media en las interrelaciones policía-habitante deshumanizan el servicio policial.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes reitera al Ministerio de Seguridad Pública la necesidad de remodelar las Unidades Policiales de manera que en estas prevalezca un ambiente de servicio abierto, respetuoso y receptivo, y, por supuesto, seguro.

A la vez, es necesario que el Ministerio de Seguridad Pública continúe velando por el adecuado estado de las celdas que utiliza para albergar a los habitantes que son detenidos administrativamente mientras son puestos a la orden de un juez, de manera que no viole su dignidad, tal y como así lo ordenó la Sala Constitucional, mediante Voto N° 709-91, el 15 de diciembre de 1992.

d. Actuaciones Policiales

i. Abusos de autoridad

Los jóvenes son uno de los sectores poblacionales cuyos derechos y libertades son irrespetados con frecuencia por los cuerpos de policía, fundamentalmente por su apariencia personal.

Uno de los casos más graves, sobre el que se ha pronunciado la Defensoría de los Habitantes, durante este período, es el de un joven que fue agredido brutalmente por miembros de la **Reserva de la Fuerza Pública**, mientras regresaba con un grupo de amigos de los Festejos

Populares de Zapote. Tras la debida investigación de los hechos se recomendó al Presidente de la República y al Ministro de Seguridad Pública que derogaran mediante decreto ejecutivo el artículo 41 y los incisos c) e i) del artículo 42 del *Reglamento de Organización de los Cuerpos Policiales Adscritos al Ministerio de Seguridad Pública*, pues le conceden competencias policiales permanentes –que son reserva de ley- a la Reserva de la Fuerza Pública; esto por cuanto, de acuerdo con la *Ley General de Policía*, la Reserva sólo es un cuerpo auxiliar extraordinario, de carácter transitorio, que puede ser convocado u organizado para atender situaciones de emergencia o excepcionales, por el Presidente de la República. Además, se recomendó al Ministro de Seguridad Pública que emprendiera las investigaciones disciplinarias correspondientes en contra de los funcionarios policiales que estuvieron involucrados en el abuso de autoridad. La Defensoría se mantiene atenta al cumplimiento de estas recomendaciones.⁴⁰⁵

Por otra parte, a pesar de que la Defensoría ha instado a las corporaciones municipales para que se mantengan vigilantes de las necesidades y problemas de los comerciantes autónomos, de manera que prevean con anticipación el surgimiento de posibles conflictos y se planteen alternativas, el 3 de enero del 2000, la **Policía Municipal de San José** procedió al desalojo de un grupo de comerciantes autónomos que ocuparon la calle 8, en señal de protesta por la inacción municipal en la atención de una serie de problemas que los afectan en el Mercado del Paso de la Vaca, y no fue sino hasta después que suscitaron varios hechos de violencia que la Municipalidad de San José emprendió el diálogo con los vendedores. En consecuencia la Defensoría le recomendó al Alcalde Municipal de San José que utilizara el diálogo y los medios pacíficos como primer mecanismo de solución de conflictos, en situaciones de similar naturaleza, con el fin de evitar situaciones como la investigada; y que emitiera una circular dirigida a los miembros de la Policía Municipal para recordarles que el empleo de la fuerza procede únicamente cuando sea estrictamente necesario y en la medida que se requiera para el desempeño de sus funciones (Resolución N° 8764-22-2000)

ii. Detenciones arbitrarias

Las denuncias por violaciones a la libertad de tránsito y a la integridad personal de las **personas travestis** por parte de la policía constituyen un preocupante motivo de denuncia.

El Ministerio de Seguridad Pública justifica su actuación en las denuncias de los vecinos de los sectores en los que los travestis venden sus servicios sexuales, quienes demandan su derecho a la tranquilidad; pero esta justificación es totalmente inválida pues no es violentando los derechos de una de las partes como se protegen los de la otra, sino, y por el contrario, mediante un proceso de conciliación de derechos que garantice la restitución de un orden público civilista.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes mantiene el criterio de que el acercamiento a la población travesti implica un proceso de establecimiento de condiciones de confianza y respeto, pues constituye un sector sujeto de estigmatizaciones y discriminaciones homofóbicas, que ha sido relegado a la explotación sexual como forma de sobrevivencia. Sin embargo, dado que este tipo de problemáticas tiene profundas raíces sociales y culturales cuya resolución depende en algunos casos de medidas de mediano y largo plazo, y reconociendo que la situación de inseguridad pública ha alcanzado niveles críticos en algunos sectores urbanos en los que se mezclan diferentes protagonistas sociales: vendedores de droga, explotadores sexuales, proxenetes, asaltantes, mujeres en prostitución, personas menores de edad explotadas sexualmente, travestis, clientes, transeúntes y agresores homofóbicos, la Defensoría reconoce la necesidad de que las Fuerzas de Policía asuman la labor preventiva que les corresponde legalmente por medio de una **presencia policial civilista**. Para tal efecto sería pertinente y oportuno que las diferentes instancias policiales aunaran esfuerzos entre sí y conjuntamente con las instituciones sociales pertinentes para garantizar a todos los habitantes sin distinción de género, sexo, edad o ideología su derecho a la seguridad.

⁴⁰⁵ Sobre este mismo tema la Defensoría se encuentra investigando: 1) la persecución policial de que son objeto un grupo de jóvenes practicantes del deporte *Skate* en Grecia, 2) La persecución por parte de la Policía Municipal de San José contra un grupo de jóvenes que se sitúan frente a la entrada del Liceo de San José, 3) el abuso de autoridad que sufrió un joven estudiante en el B° La Tabla de San Rafael Abajo, quien por ser una persona menor de edad no pudo identificarse, fue requisado y presuntamente le encontraron "dos envoltorios de la posible marihuana" (Acta de Decomiso N° 23410)

Valga señalar que al respecto la Defensoría conoció la denuncia de una persona travesti, residente de la ciudad de Alajuela, quien denunció las detenciones ilegales y la actitud persecutoria de que ha sido sujeta por parte de los funcionarios policiales de la Comandancia de Alajuela. La Defensoría le recomendó al Ministerio de Seguridad Pública que iniciara los procedimientos disciplinarios contra los policías involucrados; que la Academia Nacional de Policía evaluara los conocimientos de esa Unidad Policial en materia de Derechos y Garantías Individuales, de procedimientos y motivos legales de aprehensión o detención, y sobre los Principios Fundamentales de la Actuación Policial; y le reiteró la necesidad de que la Comandancia de Alajuela participe, coordine y aúne esfuerzos con otras instancias policiales, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, tendientes a la proposición y ejecución de planes de acción, de manera que se generen medidas y respuestas integrales, sostenibles y satisfactorias a las necesidades de seguridad de los habitantes de la ciudad de Alajuela (Resolución N° 7184-22-99). Todo ello considerando que la acción policial es el último eslabón, no el único ni el primero. El cumplimiento de estas recomendaciones está en trámite y la Defensoría se mantiene atenta a su cumplimiento.

Además de la queja anterior, actualmente permanecen en proceso de investigación nueve quejas presentadas por personas travestis, todas ellas relacionadas con privaciones de libertad; agresiones físicas, psicológicas y sexuales; y corrupción policial.

Un segundo grupo de quejas por detenciones ilegales y agresiones policiales que actualmente se encuentran en etapa de investigación, once en total, son las presentadas por los estudiantes y trabajadores que se manifestaron públicamente, durante el mes de marzo, en diferentes localidades del país, en contra de la aprobación del Proyecto de Modernización del Instituto Costarricense de Electricidad.

iii. Detenciones colectivas (redadas)

En 1997, mediante la investigación "*Las redes del orden*", la Defensoría de los Habitantes demostró que en la mayoría de los operativos denominados "redadas", apenas un mínimo porcentaje de los individuos que se capturan tenían cuentas pendientes con la justicia. El resto, los inocentes, debían someterse a la humillación de ser detenidos en público, sin razón alguna, obligados a mantenerse por largas horas en las "perreras" y en las celdas policiales, hasta que algún funcionario tuviera la bondad de ordenar su liberación. Las "redadas" constituyen un procedimiento ilícito que no contribuye a resolver el problema de la delincuencia, son detenciones colectivas o sucesivas de personas, pero su arbitrariedad no radica solo en el hecho de que sean colectivas -lo cual agrava la situación- sino en que son injustificadas, indiscriminadas y contrarias a los derechos constitucionales.

Durante varios años esta nociva práctica fue descontinuada, los funcionarios policiales se concientizaron de que era una práctica que atentaba contra el régimen constitucional costarricense, e incluso el 21 de enero de 1997, la entonces Ministra de Seguridad Pública, emitió una circular dirigida a los directores y comandantes de la Fuerza Pública a través de la cual les recordó lo señalado por la Sala Constitucional mediante el Voto 3311-94:

"La Constitución Política no autoriza **arrestos genéricos e indiscriminados**, sino aquellos claramente definidos y previa comprobación de indicio de la comisión de un ilícito." (El énfasis corresponde al original)

Lamentablemente, desde el mes de marzo del 2000, la Defensoría de los Habitantes ha recibido un número significativo y preocupante de quejas de parte de jóvenes y travestis que están siendo detenidos indiscriminadamente, con el motivo ilegal de detención "por investigación". Ante esta situación, además del debido procedimiento investigativo de las quejas, esta Defensoría se presentó a la Quinta Comisaría, en donde tras revisar el Libro de Aprehensiones pudo comprobar

que sólo en los primeros 10 días del mes de abril hubo siete redadas, que afectaron a 201 habitantes, la mayoría sin que se les haya confeccionado un parte policial.

En el caso de las personas travestis, quienes por su orientación sexual y por dedicarse a la venta de servicios sexuales son perseguidos, discriminados y estigmatizados como sospechosos, y siendo que en su mayoría han sido detenidos ilegalmente, y, en otros casos, se les han confeccionado partes por irrespeto a la autoridad o escándalos en la vía pública -esto aún cuando posteriormente en el Juzgado Contravencional les absuelva de responsabilidad-, tienen manchado su expediente policial. Esta situación se constituye en el pretexto policial de detención, pues son detenidos para investigar en el Archivo Criminal, lugar en el cual la consulta tarda aproximadamente seis horas. Como puede observarse el procedimiento y el motivo de detención son totalmente violatorios de los derechos que la Constitución Política de la República garantiza a todos los habitantes sin distinción alguna, por lo tanto, el Ministerio de Seguridad Pública debe cesar de inmediato la realización de este tipo de prácticas.

iv. Desalojos ilegales

La Defensoría de los Habitantes reconoce que en materia de desalojos el Ministerio de Seguridad Pública ha acatado las recomendaciones emitidas procediendo a actuar de acuerdo con el principio de cooperación y auxilio recíproco, esto implica que ha procurado coordinar con las instituciones públicas cuya competencia las obliga a atender las diferentes necesidades sociales y económicas de los habitantes. En ocasiones anteriores la Defensoría insistió que en este tipo de casos lo que existe es un problema de carencia habitacional o de tierra, que no puede ser resuelto únicamente por medio de procedimientos policiales, de ahí que lo conveniente fuese que los interesados acudiesen a las autoridades competentes en la materia -como el Instituto de Desarrollo Agrario o al Instituto Mixto de Ayuda Social- para que estas interviniesen en la solución del conflicto oportunamente, minimizando con ello la participación de la Fuerza Pública. Además, se señaló la necesidad de que durante este tipo de operativos, se llevaran a cabo procesos de mediación y negociación para evitar eventuales brotes de violencia y la violación de los derechos de los habitantes.

En relación con este tipo de asuntos, el 12 de mayo de 1999, la Defensoría de los Habitantes resolvió la queja de un grupo de copropietarios de un inmueble ubicado en San Sebastián (conocido como la Carpio II), quienes manifestaron que habían realizado diversas gestiones administrativas y judiciales, desde hacía dos años, en defensa de su derecho a la propiedad ante el Ministerio de Seguridad Pública; pero que, sin embargo, sus gestiones habían sido replicadas de igual forma por un grupo de personas que ilegalmente se asentaron en precario en dicho terreno. Consecuente, tras la debida investigación de los hechos, fue necesario recomendar al Ministerio de Seguridad Pública que coordinara con el Ministerio de la Vivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia y demás instituciones públicas -cuya competencia las obliga a velar por el bienestar social y económico de los sectores poblacionales más vulnerables-, con el fin de que a las familias que eventualmente fuesen desalojadas, se les ofreciera la posibilidad de ser reubicadas dignamente en un inmueble no sujeto de desalojo, y que se estableciera un canal de comunicación fluido con las partes involucradas en el desalojo -interesados y afectados- a efecto de que cuando este procediera, fuesen firme y claramente notificadas, en procura de evitar la afectación de sus derechos e intereses. El Ministerio acató las recomendaciones de esta Defensoría, logrando que la intervención policial en el desalojo fuese comprensiva y respetuosa de los derechos de las partes involucradas.

v. Inacción policial

Ante varios problemas que afectaban las condiciones de seguridad pública y por la falta de protección policial, la Defensoría admitió e investigó la queja presentada por la Asociación de Desarrollo Integral del Barrio El Repasto, perteneciente al cantón de Turrialba, para que el Ministerio de Seguridad Pública atendiera los problemas denunciados.

Las recomendaciones más importantes que se emitieron al Ministerio de Seguridad Pública giraron en torno a la necesidad de que los directivos de la Policía Rural, los funcionarios de la

Delegación Cantonal de Turrialba, y los vecinos de la comunidad de El Repasto de Turrialba, se les impartiera una capacitación tendiente a desarrollar mecanismos de diálogo, de comunicación fluida y efectiva, y de apoyo mutuo para la resolución conjunta de los problemas de seguridad. A la vez, se señaló la necesidad de que los movimientos de personal fueran realizados en estricta correspondencia con la política de traslado de los funcionarios policiales a los lugares más cercanos a su lugar de residencia permanente; y que en aquellos casos en que sea necesario el traslado de personal se evalúen factores tales como: la extensión territorial, la cantidad de población permanente, la incidencia de migración laboral, los índices de criminalidad, y los principales problemas sociales tanto del lugar de traslado como del lugar hacia el que se realiza el traslado, y sin dejar de considerar el lugar de residencia permanente de los funcionarios policiales trasladados (Resolución N° 5956-22-98: 02/09/99) En lo fundamental las recomendaciones han sido atendidas por el Ministerio de Seguridad Pública)

vi. Control de drogas ilícitas

Sobre este tipo de asuntos la Defensoría de los Habitantes se encuentra investigando dos quejas (Expediente N° 8948-22-2000 y 9048-22-2000). En ambos casos los vecinos han presentado pruebas de que han solicitado a las autoridades policiales su intervención, inclusive han ofrecido sus casas para que los cuerpos policiales especializados en el control de drogas realicen el trabajo de inteligencia correspondiente, sin embargo, no se encuentran satisfechos con la respuesta que a la fecha han recibido de parte de la policía.

e. El servicio privado de seguridad

Compete al Estado, por medio del Ministro de Seguridad Pública, emitir las directrices para la adecuada prestación del servicio privado de seguridad y ejercer los controles sobre su funcionamiento. Para tal efecto, en el Reglamento del Servicio Privado de Seguridad, se establece que tal función recae en la **Dirección del Servicio Privado de Seguridad**.

A pesar de lo anterior, fue conocida e investigada la queja de un agente de seguridad privada quien denunció que en la empresa de seguridad en la que trabaja no cuentan con seguro social ni con póliza de riesgos laborales que los proteja en caso de enfermedad o muerte; que la mayoría de las armas se encuentran en mal estado y que no tienen matrícula; que carecían de dispositivos de seguridad o comunicación para informar sobre una emergencia; que dependiendo del puesto en el que laboren, no cuentan con servicio sanitario, agua potable ni un lugar para descansar; que los horarios de trabajo ascienden desde 12 horas diarias hasta 25 horas continuas; y que cuando algún compañero ha exigido algún derecho lo han despedido sin justa razón y sin responsabilidad patronal.

Aún cuando el Ministerio de Seguridad Pública señaló no tener responsabilidad por las condiciones laborales de los agentes de seguridad privada, se le señaló que aunque no tenga competencias legales para obligar a las agencias de seguridad privada a garantizar a los agentes de seguridad condiciones laborales adecuadas y a respetar sus derechos laborales en general, le corresponde la ineludible tarea de velar por el adecuado funcionamiento del servicio privado de seguridad, cuyo objeto es, nada más y nada menos, que el de proteger la integridad de las personas contratantes del mismo, de sus bienes y de los que se encuentran en la zona en la cual se presta el servicio.

Por lo tanto, respondiendo al mandato legal de vigilar y conservar la seguridad pública los funcionarios de la Dirección del Servicio Privado de Seguridad tienen el deber de denunciar ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Seguros, la Caja Costarricense de Seguro Social o la institución pública que corresponda, todos aquellos actos que eventualmente pudieren constituirse en un delito, o que de alguna forma contravengan el ordenamiento jurídico

En relación con el pago del seguro social, la investigación de los hechos determinó que la constancia extendida por el Departamento de Cobro Administrativo de Caja Costarricense de Seguro Social de que el patrono se encuentra al día en el pago de las cuotas obrero patronales no

es suficiente para garantizar que el patrono efectivamente esta cumpliendo con tal obligación. La constancia no se extiende con base en una inspección del número real de trabajadores de la empresa, ni de un estudio comparativo de los salarios reportados con los salarios pagados, la cual debería realizarla el Departamento de Inspección antes de que el Departamento de Cobro Administrativo afirme que el patrono está al día. En el marco de esta contradictoria situación el requisito de la constancia de que el patrono está al día en el pago de las cuotas obrero-patronales, que solicita el Ministerio de Seguridad Pública a las empresas de seguridad privada para otorgarles la licencia, resulta totalmente insuficiente pues no garantiza realmente que los derechos laborales de los agentes de seguridad están siendo respetados.

En lo que se refiere al estado de las armas, se determinó que es obligación legal del Departamento de Control de Armas y Explosivos regular e inspeccionar las armas en poder de las empresas de seguridad privada. Al respecto ese Departamento se excusó aduciendo que no cuentan con un armero o perito que técnicamente verifique el estado de las armas a ser inscritas, pero la justificación resulta totalmente inaceptable e irresponsable, pues evade el deber estatal de garantizar el derecho de todo habitante a vivir de forma segura, tranquila y pacífica.

Por último, en lo referente a las otras condiciones laborales, el Ministro de Trabajo ordenó una inspección, con base en cuyos resultados se deberá proceder a la notificación de las medidas preventivas al patrono, el seguimiento y el cumplimiento de las mismas para solucionar la situación que afecta a los agentes de seguridad en los centros de trabajo.

f. La seguridad fronteriza

La fuga de personas con asuntos judiciales pendientes, el aumento en la circulación de drogas ilícitas, el cuestionamiento a los límites territoriales, el flujo migratorio de centroamericanos, y el patrullaje conjunto de las aguas nacionales con autoridades de Estados Unidos han puesto sobre la mesa el tema de la seguridad fronteriza.

Por ley le corresponde a la Policía de Fronteras el resguardo de la soberanía nacional, a la Unidad Especial de Intervención y a la Policía de Control de Drogas ilícitas el control del narcotráfico, a la Policía Especial de Migración la vigilancia y el control migratorio; es decir, que las estructuras y las competencias policiales, en los diferentes aspectos que demanda la seguridad fronteriza, están claramente definidos.

Sin embargo, los recursos para efectuar los controles no son suficientes ni los idóneos para garantizar la seguridad fronteriza. "Mientras el hampa utiliza métodos cada vez más modernos para evadir los operativos de vigilancia, los puestos fronterizos en el norte y en el sur carecen de equipos, vehículos y personal suficiente." (La Nación, 05/03/2000: 4A)

La dotación de recursos presupuestarios para que las instituciones públicas cuenten con los recursos materiales y el personal suficiente para ejecutar las competencias que por ley les corresponden es necesaria, de hecho el Ministerio de Seguridad Pública a través del proceso de modernización de la Fuerza Pública está haciendo esfuerzos en este sentido, pero también es imprescindible que las instituciones se modernicen en el ámbito de la planificación, la coordinación y la evaluación de las acciones que emprenden, como estrategia administrativa que posibilita un mejor uso de los recursos existentes.

g. Las policías municipales

El proceso de evolución de la democracia representativa hacia la democracia participativa ha conllevado a que las municipalidades sean concebidas y estructuradas como gobiernos locales, por medio de los cuales los habitantes pueden tener un acceso directo y participativo en la definición de las políticas comunales. Desde esta perspectiva, las municipalidades se constituyen en

verdaderos entes de desarrollo local cuya gestión contribuye al mejoramiento, el aseguramiento y la dignificación de las condiciones de calidad de vida de los habitantes de la comunidad.

En el marco de este importante proceso de desarrollo institucional han surgido las policías municipales, como cuerpos de vigilancia y seguridad, con carácter esencialmente civil. La labor de las policiales municipales debe realizarse en coordinación con los otros cuerpos de seguridad del país. Pero el aspecto por medio del cual se enfatiza su carácter civilista se desarrolla por medio de la colaboración con instituciones y organizaciones sociales en actividades de seguridad, salud pública, cultura, deporte y ecología. Podría decirse que la policía municipal no trabaja *para la comunidad*, sino *con la comunidad*. Constituye un cuerpo de vigilancia vinculado directamente con los derechos, intereses y necesidades de los habitantes, cuyas acciones deben ser controladas y evaluadas constantemente por parte de los municipios y las comunidades.

La Defensoría de los Habitantes ha acompañado y coadyuvado en el proceso de desarrollo y consolidación de las policías municipales, en particular de la Policía Municipal de San José, precisamente por el carácter civilista con el que fue concebida. Así, por ejemplo, el 29 de setiembre de 1995, se recomendó la elaboración de un Manual de Procedimientos Policiales (Resolución N° 0783-00-95). El manual fue elaborado oportunamente y se convirtió en modelo para las demás policías municipales. A la vez, se impartieron diferentes talleres de capacitación en derechos humanos, legislación y jurisprudencia que contribuyeron a consolidar este cuerpo policial.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos municipales por consolidar las policías municipales, en setiembre de 1999, la Procuraduría General de la República señaló que las normas en las cuales se basa la creación de la policía municipal violaban los principios de legalidad, de igualdad, de razonabilidad y de proporcionalidad, todo ello motivado por el cobro de una tasa municipal para financiar el servicio policial. Posteriormente, el 23 de diciembre de 1999, la Sala Constitucional declaró inconstitucional el párrafo tercero del artículo 74 del Código Municipal (Sentencia 1999-10134), impidiendo que se pudiera cobrar la tasa por el servicio.

En la actualidad el futuro de la policía municipal depende de la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley de Creación de las Policías Locales de Costa Rica, de la aprobación de normas de rango superior que reformarían los artículos 12, 102 y 139, 140 y 169 constitucionales, el 4 y 74 del Código Municipal, y el 6 y 12 de la Ley General de Policía para otorgarle asidero legal a la Policía Municipal. La aprobación de estas propuestas resulta urgente ante el debilitamiento de estos cuerpos policiales, y que de hecho ha implicado el cierre de la Policía Municipal de San Pedro y un número significativo de despidos en la Policía Municipal de San José.

12. Seguimiento a la investigación sobre el destino de las personas que desaparecieron en el barco Diana D en enero de 1984

Tal y como fue señalado en el Informe Anual 1998-1999, esta Defensoría procuró obtener información de parte de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y a la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, pero no fue y sino a través del Ministerio de Relaciones y Culto que se conoció un informe elaborado por las autoridades mexicanas sobre la acciones que emprendieron para investigar el paradero de sus conciudadanos desaparecidos en el Diana D.

El informe fue suscrito por Enrique Berruga Filloy, Embajador de México, el 15 de marzo de 1999, y se refiere a las acciones que emprendió el gobierno de México conjuntamente con los gobiernos de Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos en procura de averiguar el paradero de los desaparecidos del barco Diana D. Al respecto y en lo que interesa señaló lo siguiente:

"El 26 de enero (de 1984) la Embajada de México en Nicaragua, recibió información de las Embajadas de México en Guatemala y Costa Rica, las que a su vez recibieron de personas que dijeron haber escuchado en la radio que el Diana D se encontraba a la deriva a 60 millas de costa de Nicaragua a Montelimar.

La Embajada de México obtuvo apoyo del Gobierno de Nicaragua y se realizó una búsqueda hasta 80 millas mar adentro a lo largo de la costa de México. La búsqueda resultó infructuosa. Nuevas informaciones de fuentes no confirmadas indicaron que el Diana D había sido encontrado y llevado al puerto nicaragüense de Corinto. Por medio del Cónsul Honorario de México en aquel puerto se comprobó que la información era inexacta. (...)

Por conducto de la Embajada de México en Guatemala, se pidió ayuda al Gobierno de Estados Unidos, el que dispuso que un avión C-130 recorriera el área donde probablemente estaría el Diana D a lo largo de la costa desde Panamá hasta México.

El 9 de febrero de 1984 se tuvieron noticias, de fuentes no confirmadas, que citaban desertores sandinistas que no fueron identificados, que señalaban que el Diana D se encontraba en Puerto Morazán, Nicaragua, detenido y oculto por las autoridades nicaragüenses. A pesar de que la información no resultaba verosímil ya que Puerto Morazán era un puerto interno y en desuso al cual se accede desde el Golfo de Fonseca, mismo que se encontraba estrechamente vigilado por las autoridades militares de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Estados Unidos, se instruyó a la Embajada de México en Nicaragua para que funcionarios mexicanos fueran a Puerto Morazán a verificar la información que se originó en la prensa costarricense.

El propio 9 de febrero de 1984 dos funcionarios de la Embajada estuvieron en Puerto Morazán y el 10 realizaron un recorrido de 30 kilómetros por el río hasta su desembocadura en el Golfo de Fonseca y pudieron constatar que el barco no se encontraba en esa área.

Posteriormente se siguió recibiendo información desde Guatemala y Costa Rica principalmente, en donde se aseguraba que el barco mexicano había sido visto en alguna zona de la región. Las fuentes nunca pudieron ser entrevistadas por funcionarios mexicanos, por lo que no se ha podido obtener mayor información.

En noviembre de 1984, la Dirección General de Marina Mercante de México, en virtud del tiempo transcurrido sin noticias verídicas, manifestó que habría que iniciar ante órganos judiciales competentes el procedimiento de declaración de ausencia que establece el Código Civil de México.

En julio de 1985, dicha Dirección pidió se gestionara ante las autoridades de Guatemala, Costa Rica y Nicaragua, certificación oficial de que el Diana D nunca arribó a esos países o certificado del despacho que le hubieran otorgado. En agosto de 1985, la Embajada de Guatemala remitió la certificación correspondiente, en la que se asentó que Diana D zarpó del Puerto de San José Escuintla con destino a Puntarenas, Costa Rica. En marzo de 1986 la Embajada en Nicaragua envió la certificación correspondiente en la que se asentó que el barco nunca llegó a puerto nicaragüense. Finalmente en abril de 1986 se recibió nota de la Cancillería costarricense en la que se asentó que el Diana D no arribó a puerto costarricense.

Por último a mediados de 1988 se presentaron a las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores las señoras Beatriz Durán de Apodaca y Ma. De Jesús Apodaca, madre y hermana respectivamente del oficial Miguel Francisco Apodaca, tripulante del Diana D con un ejemplar del diario Excelsior del 30 de agosto de 1988, en donde aparecen cartas enviadas desde San José, Costa Rica, por la señora Gloria Morales Quesada, quien decía tener evidencias de que los tripulantes del barco estaban detenidos en Nicaragua. La información no pudo ser confirmada y aparentemente su fuente provenía de personas ligadas a la 'contra' nicaragüense."

Posteriormente, el 16 de julio de 1999, el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto emitió un informe en el cual enumeró todas las acciones realizadas por ese Ministerio tendientes a dar cumplimiento a las recomendaciones de esta Defensoría. Además de las acciones que ya han sido señaladas en el presente informe, el Ministerio señaló las siguientes:

- *"El Ministerio de Gobernación de Nicaragua, mediante nota de fecha 22 de febrero de 1999, le comunica al Cónsul nuestro que en los archivos centrales de la población penal activa, existen 4 ciudadanos costarricenses privados de libertad y adjuntan copias de los oficios de fecha 4 de setiembre de 1998 en que se indica que los siete costarricenses no se encuentran en las cárceles."*
- *"Que mediante nota de fecha 15 de marzo de 1999, el señor Enrique Berruga Filloy, Embajador de México en Costa Rica, nos remite un resumen de las conclusiones de la investigación realizada por el Gobierno de México, en torno a la desaparición del Barco Diana D. El Gobierno*

de México concluye que la investigación sobre el paradero de la embarcación se ha cerrado, considerando la embarcación perdida."

- *"Que mediante oficio N° 2248 del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, contesta la solicitud del gobierno de Costa Rica y manifiesta que se le otorga permiso a la Cruz Roja Internacional para visitar a las cárceles de Nicaragua y anuencia en proporcionar la información que requieran sobre el particular."*
- *"Que en nota del 25 de mayo de 1999 se recibió misiva del gobierno de Nicaragua en la que manifestaba que: "En este sentido, el señor Marc Bornet concluye afirmando 'que dichas personas no se encuentran en Nicaragua'. En base a lo expuesto, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua y las demás Instituciones Gubernamentales que facilitaron las investigaciones pertinentes en el caso mencionado, esperan haber aclarado por medio de la inspección del CICR a las cárceles del Sistema Penitenciario Nacional, que no existe persona detenida en nuestro país de la tripulación del barco Diana D."*

Finalmente, el 6 de marzo del 2000, se remitió a la Procuraduría de Derechos Humanos de Nicaragua, una copia del Informe Final emitido el 24 de noviembre de 1998, por esta Defensoría, y un estado de la situación de la investigación a esa fecha, para su conocimiento.

Como puede constatar, pese a los múltiples esfuerzos realizados por distintas instancias gubernamentales para averiguar el paradero de los desaparecidos del barco Diana D, no ha sido posible establecer indicios comprobados acerca de que estén o hallan estado en las cárceles nicaragüenses, tal y como algunas personas suponen y otras incluso han testimoniado, pues sus versiones no han podido ser demostradas ni sostenidas objetivamente y, por alguna u otra razón, nunca han presentado los elementos probatorios a los que aluden.

La Defensoría de los Habitantes considera que con las acciones emprendidas se ha cumplido con las recomendaciones y compromisos asumidos tanto por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto como por esta Defensoría, por tanto ha procedido al cierre del expediente hasta tanto no se presenten indicios objetivos que permitan reabrir la investigación.

A los familiares de las personas desaparecidas, se les ha reiterado, que si el resultado de las acciones que hayan presentado o decidan presentar ante las autoridades nicaragüenses, no les sea del todo satisfactorio a sus pretensiones, y de acuerdo con los elementos probatorios que pudiesen tenerse en cuenta, pueden valorar la posibilidad de presentar las denuncias correspondientes ante los organismos internacionales competentes, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas, tal y como se les recomendó en el informe de 24 de noviembre de 1998.

C. DIRECCIÓN DE CALIDAD DE VIDA

La Dirección de Calidad de Vida se integró a partir de la fusión, en mayo de 1995, del Área de Servicios Sociales con el Área de Medio Ambiente.

A partir de ese momento y con un enfoque global en el abordaje de los problemas sociales, se integra la defensa de los grandes temas de vivienda popular, acceso a la salud pública y la defensa del medio ambiente, que han permitido hacer abordajes integrales que incorporan especialmente la perspectiva del habitante.

Desde esta perspectiva, se trata de procesos de mejoramiento continuo de los elementos esenciales de la vida que permiten evaluar la existencia de los seres humanos en distintos grados de calidad. Este concepto evoluciona de acuerdo con la capacidad de la sociedad de satisfacer necesidades públicas y en relación directa con la conciencia de los habitantes respecto a sus necesidades y derechos.

Dentro de las actividades sustantivas que atiende la Dirección de Calidad de Vida, la mayor demanda la representan los temas de medio ambiente con un 53.4% de las denuncias; quejas por acceso y atención en los servicios de salud, las que representan el 21.49%; y denuncias que corresponden al tema de vivienda popular, que alcanzan el 25.07% del total de las quejas recibidas en la Dirección.

Los temas en ambiente se refieren, sobretodo, a contaminación atmosférica, con un énfasis en contaminación sónica, así como por contaminación de cuerpos hidricos, lo que refleja el débil papel que asume el Ministerio de Salud como órgano de control.

En materia de salud, los temas más frecuentes refieren a la falta o negativa en el suministro de medicamentos, así como la violación a los derechos de información y las quejas reiteradas respecto a los EBAIS.

En cuanto al grupo de denuncias referidas a vivienda, éstas tienen que ver con aspectos de orden económico, en virtud de la intervención sufrida por las entidades autorizadas del sistema financiero de la vivienda; el atrazo por parte del BAHNVI en girar los bonos aprobados con la consecuente devaluación de éstos; el irrespeto de antigüedad al darle contenido a los bonos; y a la imposición de hipotecas sin que se les giraran los dineros a los beneficiarios, entre otras.

1. Deficiencias en vacunación y suministro de medicamentos

La Defensoría de los Habitantes ha identificado un vacío que se genera como consecuencia del traslado de los programas que desarrollaba el Ministerio de Salud, al asumir su papel de ente rector, y el momento en que los asume la Caja Costarricense de Seguro Social. Si bien esta última institución los ha estado asumiendo progresivamente, no lo ha realizado de manera eficaz, impidiendo que estos programas funcionen adecuadamente.

Como resultado de diversas gestiones informales realizadas por esta Defensoría⁴⁰⁶, se ha podido acreditar que la Caja Costarricense de Seguro Social enfrenta un faltante de medicamentos de hasta 63 productos en varios hospitales nacionales. Según se informa, los medicamentos agotados son diversos y van desde vitamina C e inhaladores para asma, hasta tratamientos complejos para la atención de enfermedades crónicas.

Esta situación se evidenció recientemente en visitas de funcionarios de la Defensoría que acreditaron que en las Farmacias de los Hospitales se enfrentaban diversas situaciones de desabastecimiento de medicamentos, a pesar de que habían sido solicitados a la Gerencia de Adquisiciones de la Caja con varios meses de anticipación. Se agrava la situación en aquellos casos en que los medicamentos necesarios no se pueden abastecer directamente en el mercado nacional.

Algunos de los medicamentos que han escaseado son: el cromoglicato, empleado en la atención de asmáticos; el salbutamol; metotrexate, para la atención de la Quimioterapia; la furosemida, en ampollas para la estabilización de pacientes hipertensos; la albúmina, para personas con déficit de esta sustancia; y la Gamaglobulina, recomendada para pacientes que tienen afectado el sistema inmunológico como las personas que viven con el VIH/sida.

Con el fin de solucionar el faltante de medicamentos, las autoridades hospitalarias realizan trámites de compra rápida con muchas limitaciones de procedimiento. Mediante compras extraordinarias -que deben ser aprobadas por la Autoridades Centrales de la Caja- cuya existencia es a veces suficiente para atender la demanda de los usuarios por espacio de dos meses, la situación de carencia de medicamentos se repite con la consecuente afectación a los usuarios de los servicios de la Caja, quienes, en muchos casos y ante la imperante necesidad de consumir el medicamento agotado, deben acudir a las farmacias particulares para su adquisición.

Como se indicó anteriormente, durante el período de análisis de este Informe Anual se produjo el traslado de la mayoría de los servicios de promoción de la salud y prevención de las enfermedades del Ministerio de Salud a la Caja Costarricense de Seguro Social.

Entre ellos, el Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI) que impulsa la Organización Panamericana de la Salud (OPS) es, desde el 19 de octubre de 1999, un programa a cargo de la Caja Costarricense de Seguro Social, con lo cual la Caja asume desde ese momento la adquisición, almacenaje, distribución y aplicación de las vacunas.

En respuesta a una solicitud de información cursada por la Defensoría, la Subgerencia Médica de Hospitales Desconcentrados y Clínicas, señaló que el Ministerio de Salud traspasó 2,500 dosis de difteria-tetánica (DT), 37,500 dosis de Difteria-tétanos-pertusis (DPT), 81,450 de Polio Oral (PO), 58,800 dosis de B.C.G., 3,830 dosis de Sarampión simple y 190 de Sarampión -Rubeola-paperas.

Agrega el informe que como parte del grupo de vacunas del PAI, la Caja ha adquirido las vacunas de Hepatitis B de 10 mcg., Sarampión-Rubeola-paperas y Hemophilus influenza.

Es necesario mencionar que según lo indican las autoridades de la Caja, al 25 de noviembre de 1999 se agotaron las vacunas de **Diftero-tetánica (DT)**, **Haemophilus Influenzae (Hib)** y **Polio Oral (PO)**. Con el fin de atender esta situación, la Caja realizó las gestiones necesarias para abastecer este faltante. Durante el mes de diciembre de 1999 se resolvió el faltante de la DT. En enero del 2000 se resolvió el faltante de **Haemophilus Influenzae**, y no fue sino hasta el mes de marzo del 2000 cuando ingresaron al país las vacunas de polio. Sin embargo, según reportes de la prensa, desde el mes de junio de 1999 se estaban presentando problemas de agotamiento de vacunas contra la meningitis por Haemophilus Influenzae (Hib), así como las vacunas contra la polio y la tuberculosis (BCG)

A pesar de que la Caja informó a esta Defensoría que ninguna de estas vacunas se aplicaba a neonatos (recién nacidos de 0 a 7 días), las vacunas cuyas existencias fueron agotadas entrañan un serio problema de Salud Pública, dado que se trata de vacunas necesarias de aplicar a niños de 2, 4, 6 y hasta 18 meses con refuerzos posteriores durante la vida de las personas.

Este faltante tiene implicaciones importantes en virtud de que la erradicación de la poliomeilitis constituye uno de los más importantes éxitos en el campo de la salud en América Latina. En Costa Rica, esta erradicación se produjo desde 1973. La difteria fue eliminada en el país desde 1974 y en cuanto a la **Haemophilus Influenzae (Hib)**, ésta se encuentra recomendada recientemente como parte integral del PAI.

En razón del progreso del plan de inmunizaciones que ha desarrollado el país en los últimos años y de los riesgos de suspender la cobertura de vacunación, parte de la nueva misión que asume ahora la Caja Costarricense de Seguro Social es prever las dosis de las vacunas necesarias conforme la información epidemiológica del país y las características demográficas cambiantes del país, tomando en consideración a su vez los movimientos migratorios actuales.

Es necesario también recordar que la Haemophilus Influenzae del tipo b es la causa más frecuente de casos de meningitis bacteriana. y que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha recomendado que la inmunización sistemática a los niños es efectiva para evitar la meningitis en los niños de dos meses de edad cuando es conjugada con proteínas y polisacáridos. Se ha establecido que se puede combinar esta vacuna con la DPT en niños menores a los 2 meses de edad y continuar con dosis adicionales después de los dos meses y una dosis de refuerzo entre los 12 y los 15 años.

Esta medida ha tenido muy buenos resultados en Uruguay en 1996. En Costa Rica, los datos del Ministerio de Salud sugieren la necesidad de aplicar esta vacuna pues según el informe anual de dicho Ministerio, la tasa de *meningitis todas formas* oscila entre el 12.1 en 1998 y 12.8 en 1995 por 100 000 habitantes.

2. Análisis de los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS)

Como parte del proceso del Proyecto de Reforma al Sector Salud que impulsa la Caja Costarricense de Seguro Social, se han dado cambios importantes en el modelo de atención de la salud. En la denominada *Readecuación del Modelo de Atención y Fortalecimiento de la C.C.S.S.* se establece que el primer nivel de atención debe continuar siendo el contacto inicial de los habitantes con el sistema de salud; se trata de la **"puerta de entrada"** al sistema de salud. A este nivel se prevé que exista al menos un médico general capaz de resolver las principales necesidades de atención médica, pero también es indispensable la atención de otros profesionales de la salud como el personal de enfermería.

Al respecto la Caja Costarricense de Seguro Social ha señalado que *"cada EBAIS está compuesto por un Médico General, una Auxiliar de Enfermería y un Asistente Técnico de Atención Primaria (ATAP). La característica más importante de este modelo reconceptualizado es la atención integral, que atiende al ser humano desde los puntos de vista biológico, psicológico y social."*⁴⁰⁷

Se establece, además, que la atención del primer nivel se debe organizar territorialmente en el ámbito local en unidades que comprendan un determinado número de habitantes. Organizados de esta forma los servicios en Centros de Salud, éstos a su vez, se agrupan administrativamente para su gestión en un ámbito territorial más amplio.

El personal de salud que labora en este primer nivel debe contar con la capacidad de resolver -en ese ámbito- todas aquellas situaciones de medicina preventiva y promoción de la salud y, sobre todo, de resolver todas aquellas necesidades básicas de atención médica de la población. Se reserva al segundo nivel u hospitalario la atención de aquellos casos complejos, lo que significa que se destina a esta instancia la atención de los pacientes que en realidad precisen servicios especializados.

Cuando se estime que el primer nivel de atención sea incapaz de resolver las situaciones de salud y enfermedad que le son planteadas por los habitantes y que debería resolver por ser su ámbito de atención, debe hacerse la referencia de casos al siguiente nivel de atención médica, es decir el hospitalario.

El propósito planteado por la Caja al señalar que *"(...) los Equipos Básicos de Atención Integral (EBAIS), cuyo objetivo, como su nombre lo indica- es ofrecer atención básica a toda la población, con la finalidad de cerrar la brecha de acceso y oportunidad de servicios, producida entre los habitantes de zonas rurales y aquellos que viven en las zonas urbanas"* no se ha cumplido en algunos casos acreditados por esta Defensoría. En varias oportunidades se ha constatado la insuficiencia de recursos de los servicios del primer nivel de atención en diversas poblaciones del país.

En general, el tema de la insuficiencia de recursos para la atención de las necesidades de salud de la población afecta principalmente a las zonas rurales, lo cual produce una desigualdad en el acceso y la calidad de la atención médica por parte de los habitantes de una zona en relación con otra.

La equidad en el acceso a los beneficios del sistema de salud y seguridad social se fundamenta en el principio de necesidad⁴⁰⁸. Esto implica que la oferta y la utilización equitativa de recursos que afectan la salud será guiada por consideraciones de necesidad y no de privilegio social.

El acceso a los servicios de salud se refiere no solamente a la disponibilidad hipotética de los servicios, o a su cobertura potencial, sino a la utilización efectiva de los mismos de acuerdo con parámetros de necesidad. Esta necesidad preferiblemente debe ser definida por la población, por

407 C.C.S.S. Dirección de Comunicación Organizacional. *La conquista de un pueblo*. San José, Costa Rica. Mayo 1999. Página 7.

408 Los métodos de investigación cualitativa en Salud Pública, cuyos hallazgos y resultados son de gran importancia para la organización de los servicios de salud, buscan conocer y determinar las necesidades de la población, no los problemas de la población.

ejemplo en las encuestas ⁴⁰⁹ para la declaración de enfermedades durante un período dado o mediante estudios que determinen las necesidades de una población específica, por ejemplo en la atención prenatal en casos de embarazo o la necesidad de vacunación durante los primeros cinco años de vida de los niños que habiten en una comunidad.

La Defensoría ha acreditado que la reforma del sector salud ha traído consigo un debilitamiento y la desaparición de importantes programas de medicina preventiva que en los años 70 y 80 habían colocado al país como líder latinoamericano en materia de indicadores de salud. Los programas afectados son aquellos que desarrollaba el Ministerio de Salud, entre ellos, los Programas de Atención Primaria en Salud, el Programa de Inmunizaciones, el Programa de Odontología Preventiva, el Programa de Nutrición y Atención Integral, el Plan Nacional de Tuberculosis, el Programa de Atención de Farmodependientes y de Control de Enfermedades de Transmisión Sexual. Este último había sido integrado con el Programa de Atención de Mujeres en Prostitución y Control del Sida, por lo que en un principio al pasar a la Caja Costarricense de Seguro Social, debería dárseles continuidad. Sin embargo, lo cierto es que estos programas no los está desarrollando la Caja bajo la premisa de que serían atendidos por los EBAIS, lo que a la fecha –y no se sabe por cuanto tiempo más- solamente realizan atención curativa.

La oferta de servicios del primer nivel de atención prestada por medio por de los EBAIS debe responder también a un perfil epidemiológico definido con anterioridad que describa y caracterice los principales eventos del proceso salud-enfermedad de una determinada población que sean capaces -al menos- de describir las causas y factores de riesgo de las principales enfermedades de la población, la frecuencia de dichos episodios, y los grupos de población más vulnerables.

Como resultado de múltiples quejas presentadas por los habitantes⁴¹⁰ provenientes de varias zonas del país, lo cual constituye una queja que evidencia una necesidad insatisfecha de orden nacional, esta Defensoría ha constatado que, con ocasión de esta readeacuación del modelo de atención y el traslado a la Caja de muchas de las funciones que fueron de atención prioritaria por parte del Ministerio de Salud, los servicios de los EBAIS en el primer nivel de atención son insuficientes, pues la poca cobertura y la baja calidad de éstos en varios casos han sido evidentes, sobre todo en cuanto al desarrollo de los programas de inmunizaciones, programas de salud reproductiva en las poblaciones de mayor vulnerabilidad social, como adolescentes, mujeres que habitan zonas marginales y, de manera muy especial, - conforme ha sido analizado- en población migrante nicaragüense que presenta altas tasas de ocupación de servicios de maternidad hospitalaria tanto por motivos de atención del parto como por la atención de complicaciones del embarazo.

Por otra parte, el total propuesto de 800 EBAIS aún no se alcanza. Para el mes de febrero del 2000, existen funcionando 616 EBAIS distribuidos en 79 áreas de Salud⁴¹¹. Esta baja tendencia de crecimiento de los EBAIS, luego de más de seis años de haber sido

409 Enfoque de encuestas: Mediante este método se analiza la utilización de un servicio, el porcentaje de tratamiento, la infraestructura del servicio y mano de obra y, las encuestas tipo. Así, mediante esta técnica se mide la demanda de un servicio, se permite establecer la utilización del servicio por parte un grupo de personas en específico y poder compararlo con otros grupos, lo cual permite establecer posibles barreras en el acceso a cierto tipo de segmentos de población. Además, este enfoque permite la puesta en práctica de las encuestas dirigidas a la población, con lo cual se recogen datos de problemas de salud, discapacidad y la percepción de las necesidades de los usuarios. Defensoría de los Habitantes. Informe final con recomendaciones. Exp. 7480-23-99.

410 La DHR ha recibido denuncias por mal funcionamiento de los EBAIS de Roxana de Guápiles porque solo se les brinda atención curativa y no preventiva, se incumple el horario y problemas por el número de citas otorgados. De Turrialba se quejan de que en el EBAIS no hay ginecólogo, les dan poca atención en Planificación Familiar y persisten los problemas de citas, por su parte la población de Amubre se queja de que no les suministran medicamentos, el servicio se interrumpe con frecuencia y no se consideran sus necesidades idiomáticas. En el Barrio Corazón de Jesús de Aserrí se quejan del cupo insuficiente de citas mientras que en Bijagua y Mata de Plátano de Turruabares las denuncias son por la lejanía del EBAIS de adscripción que les queda a 20 km y los costos de traslado que esto les genera. Hay denuncias de Cóbano, de Limón y de zonas de Guanacaste también.

411 "Provisión y Gestión de Servicios de Atención Integral en Salud en el Primer Nivel de Atención para las Areas de Salud de Escazú, La Carpio, León XIII y Garabito". Gerencia de Modernización y Desarrollo C.C.S.S. febrero 2000.

propuesto este modelo de atención, evidencia la poca capacidad de crecimiento y fortalecimiento del programa.

En razón de que el programa de EBAIS se inició en áreas rurales, actualmente el área metropolitana es la que menos ha desarrollado este nuevo modelo de atención en salud, fundamentalmente, de los servicios de medicina preventiva que estuvieron a cargo del Ministerio de Salud. Es decir, más de un 26,75 % ⁴¹² de la población no se beneficia aún de los servicios de los EBAIS, a pesar de que esta población cuenta con los servicios del segundo y tercer nivel de atención de la salud de las principales clínicas y hospitales del área metropolitana. Si se compara este dato con los servicios de medicina preventiva a través de los programas específicos que ofrecía antes el Ministerio de Salud, los cuales procuraban alcanzar un 100 % de la población, esa diferencia de cobertura real debe ser solucionada a la brevedad posible, dados los altos beneficios que de las acciones de la atención primaria deriva la salud de la población.

Frente a esta situación, la Gerencia de Modernización de la Caja recientemente aprobó un plan consistente en la administración privada de unos 120 EBAIS. Se prevé que los primeros EBAIS funcionarán en Escazú, La Carpio, León XIII y según el cartel de licitación, las empresas operarán durante un año, plazo que será prorrogable anualmente hasta por cuatro años.

El plan contiene algunas novedades en cuanto a la conformación del equipo de salud que integraría el EBAIS, así como en el funcionamiento de los mismos. En este sentido se prevé que en lugar de un médico general, estos EBAIS tendrán un médico de familia y en lugar de enfermeras auxiliares, se contará con enfermeras profesionales. En cuanto al horario, el servicio se ofrecerá de 7 a.m. a 7 p.m., incluyendo los fines de semana y los feriados.

Estas variantes, si bien es cierto, pueden generar competencia entre los mismos proveedores particulares y públicos de la Caja, lo cierto es que en aquellas regiones donde funcionen EBAIS particulares junto con EBAIS de la Caja que no hubieran alcanzado la misma capacidad de atención, se producirá una situación de desigualdad entre poblaciones en cuanto a la cantidad y calidad de determinados servicios de salud, lo cual en la atención del primer nivel de atención constituye un serio problema de Salud Pública dada las diferencias que se podrían generar en las acciones de la promoción de la salud, la prevención de las enfermedades y la atención de los principales y primeros motivos de consulta de la población.

Es criterio de esta Defensoría, como en anteriores oportunidades se ha mencionado, que este tipo de participaciones en salud del sector no estatal, en este caso de la empresa privada, aunque son necesarias con el propósito de que todos los sectores sociales se sientan responsables en la producción social de la salud, tienen como inconveniente la afectación a la premisa fundamental de que los servicios esenciales en salud deben ser prestados fundamentalmente por el Estado y, que el sector privado sólo participa como un colaborador en defecto del Estado o como suplidor de servicios deprimidos. Conforme con los convenios internacionales de Derechos Humanos ratificados por Costa Rica, fundamentalmente el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de enero 1976, se establece que al Estado le corresponde, teniendo al Derecho a la salud como un Derecho Humano de la Segunda Generación de Derechos Humanos, el desarrollo de las medidas necesarias para reducir la mortalidad y la mortalidad infantil, el desarrollo de la salud de los niños, el mejoramiento y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas y la lucha contra ellas y finalmente la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

⁴¹³

La responsabilidad de la promoción y protección de la salud en el primer nivel de atención es entonces, desde una perspectiva de Derechos Humanos y de la moderna Salud Pública, fundamentalmente una responsabilidad pública que debe ser compartida democráticamente con el tejido social, lo cual incluye a la comunidad y al sector privado, pues resulta claro que la salud es un compromiso de todos los sectores. Dicha responsabilidad consiste no sólo en evitar el

⁴¹² La Oficina Nacional de Estadísticas y Censos estima que en 1998 habitaban en el Área Metropolitana un total de 952070 personas de un total estimado de 3 558 697 habitantes.

⁴¹³ Artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales

desmantelamiento de servicios públicos de salud experimentados en otros países latinoamericanos, sino especialmente profundizar en la defensa de la salud como un derecho humano que debe seguir siendo una responsabilidad pública del Estado de bienestar costarricense.

La delegación de funciones en el sector privado, sobre todo en el caso de Costa Rica, caracterizado por una amplia cobertura de seguridad social, debe ser una medida excepcional.

Las recomendaciones internacionales en Salud Pública ⁴¹⁴ desde hace muchos años vienen insistiendo en que los Estados deben intentar dejar de gastar tanto en los aspectos asistenciales de la salud y más a la atención a los factores que influyen en la aparición y desarrollo de las enfermedades, sobre todo de las enfermedades crónicas.

Así las cosas, la situación descrita evidencia que la Caja Costarricense de Seguro Social no sólo tiene una agenda pendiente por resolver, sino que cuenta con una nueva que resulta de la redifinición de labores del Ministerio de Salud. Por lo tanto, los viejos problemas de la Salud Pública no sólo no han sido resueltos, sino que además se han agravado.

En este sentido, la Defensoría recuerda a las autoridades de la Caja que la falta de equidad en el reparto de éstos como otros servicios de salud produce desigualdades sociales y sanitarias y, por ende, diferencias importantes en los indicadores de salud y desarrollo de las distintas regiones del país.

Finalmente, en la medida en que el acceso de los servicios de salud no esté garantizado a toda la población de manera equitativa, el segundo componente de la protección de la salud, que es la participación comunitaria activa en los procesos relacionados con la salud de la población, es imposible de poder llevar a la práctica. En razón de lo anterior se ven obstaculizadas y tal vez irrealizables las tareas relativas a la promoción de la salud, la protección del medio ambiente, la prevención de los principales eventos que afectan a la salud de los habitantes y el desarrollo de acciones coordinadas entre las instituciones y los habitantes.

En cuanto a este tema, la Defensoría de los Habitantes reitera que el derecho a la salud es un derecho constitucionalmente consagrado, con lo cual el Estado se encuentra en la ineludible responsabilidad de organizar el sistema de prestación de servicios de salud a todos los habitantes en iguales condiciones y mismas facilidades de acceso.

3. Caso del plomo en la sal de consumo humano

La Defensoría de los Habitantes conoció de una denuncia pública realizada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio –reseñada en los medios de comunicación del 12 de junio de 1999⁴¹⁵–, que exponía los resultados obtenidos en una valoración de composición de un lote de sal para consumo humano, que ingresó a territorio nacional en marzo de ese mismo año y el cual reportó contenidos excesivos de plomo y cadmio.

Lamentablemente, los resultados del citado análisis fueron difundidos meses después de que el producto ingresó al país y que se pusiera a la venta del público, no pudiendo retirarse el producto del mercado nacional por cuanto ya había sido distribuido y vendido en los centros establecidos al efecto.

La situación se complica aún más cuando, en atención a la denuncia pública, el Ministerio de Salud realiza nuevas pruebas en la sal disponible en el comercio nacional en ese momento, no coincidiendo con el primer reporte del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, dado que las muestras recolectadas por el Ministerio de Salud se obtuvieron de una remesa diferente y habiendo transcurrido varios meses desde que se obtuvo la primera muestra.

Según un comunicado de prensa, publicado bajo la responsabilidad del Colegio de Químicos de Costa Rica⁴¹⁶: *"La sal doméstica es un producto de consumo masivo y de rápida*

⁴¹⁴ Informe Ladonde. Canadá. 1974.

⁴¹⁵ La Nación, 13 de julio de 1999, "Detectan alta contaminación de sal que se consume en Costa Rica".

La Nación. "Preocupa el plomo en la sal", 15 de julio de 1999, p. 15A

La Nación. "Garantizan sal", 16 de julio de 1999, p. 16A

⁴¹⁶ La Nación, 28 de julio de 1999.

rotación en el mercado, por lo que la posibilidad de una contaminación de la misma con elementos tóxicos genera un grave problema de salud pública, que requiere la máxima atención de las autoridades gubernamentales. (...) Con respecto a los resultados de los análisis que motivaron las informaciones periodísticas, debe considerarse que los mismos fueron realizados por los laboratorios del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, en muestras de sal que ingresaron al país el 9 y 11 de marzo de 1999. Los análisis solicitados pro el Ministerio de Salud a los laboratorios de Electroquímica y Energía Química de la Universidad de Costa Rica, se hicieron en muestras recolectadas en los primeros días del mes de julio, o sea cuatro meses después..."

De acuerdo con información suministrada por la Dirección de Registros y Controles del Ministerio de Salud y por miembros de las empresas afectadas por la noticia difundida por los medios, un lote de sal puesto en el mercado se vende, en su totalidad, en aproximadamente quince días. Es así que, en el momento en que se realizaron los nuevos análisis por parte del Ministerio de Salud, ya el lote valorado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio y que reportó contenidos altos de plomo y cadmio había sido consumido.

De acuerdo con los análisis realizados por el Ministerio de Salud en las muestras recolectadas al efecto, en julio de 1999, los índices de plomo y cadmio analizados se encontraban por debajo de los límites permitidos en el DE-18959-MEIC-S⁴¹⁷; mientras que los resultados obtenidos en las muestras tomadas por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio alcanzaron 5.02 y 8.99 mg/kg de plomo cuando lo aceptado por el citado Decreto Ejecutivo es de 2 mg/kg, y una referencia de cadmio entre 1,4 y 2,38 mg/kg, cuando lo aceptable es de 0.5 mg/mg.

Durante la investigación se acredita que un representante de CONAPROSAL interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional, el cual se conoció bajo el Expediente N° 99-005178-007-CO-P, bajo la consideración de que la noticia difundida por los medios les causó daño de imagen.

Esta acción conocida por la Sala IV y resuelta mediante Resolución N° 00388-00 del 11 de enero de 2000, declara sin lugar el amparo bajo las siguientes consideraciones en lo que interesa: *"... Del informe del recurrido, el cual es dado bajo fe de juramento con oportuno apercebimiento de las consecuencias, incluso penales, previstas en el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se arriba a la conclusión que "salvo que en la vía ordinaria se diga lo contrario que el estudio realizado por la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida fue hecho de acuerdo con las reglas técnicas que rigen ese tipo de estudios (folio 36), siendo que el resultado de esta investigación posteriormente fue corroborado con uno posterior efectuado por el Instituto Tecnológico de Costa Rica. El Estado tiene el deber de velar por la salud de todos los individuos según el contenido del artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"...Asimismo, ante la posible amenaza a la salud por exceso de elementos químicos en productos de consumo, el Estado debe informar a los individuos de las condiciones en que se encuentran tales productos. Lo anterior significa, que el contenido de este derecho fundamental tiene una relación directa con los derechos del consumidor, los que se desprenden del párrafo 5° del artículo 46 constitucional..."*

El contenido del artículo 46 de la Constitución Política de la República de Costa Rica - reformado mediante Ley N° 7607 de 18 de junio de 1996 y publicada en La Gaceta N° 115- garantiza el derecho de los consumidores y usuarios a recibir información adecuada y veraz, principio desarrollado además en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N° 7472. Esta última consagra lo anterior en su artículo 29, el cual también indica que los consumidores tienen derecho a la protección contra los riesgos que puedan afectar su salud, su seguridad y el medio ambiente.

Para hacer efectivos los derechos indicados, los Estados asumen el compromiso de dar cumplimiento a la normativa internacional suscrita y brindarle contenido específico a los derechos constitucionales y, en este caso particular, surge para el Estado costarricense la obligación de

⁴¹⁷ Aunque estos análisis fueron realizados sobre la sal de consumo humano que se encontraban en ese momento en el mercado, y no sobre las muestras que tenía el Ministerio de Economía en su poder, a pesar de que la Defensoría solicitó al Ministerio de Salud una información sobre este hecho y que nunca recibió una respuesta convincente.

realizar una labor que garantice que los productos que ingresen sean satisfactorios en cuanto a calidad y que no atenten contra la vida o la salud del consumidor.

Este derecho a la información se presenta como un derecho del usuario del servicio y un deber de las instituciones, las cuales deben informar con claridad, en el idioma de los ciudadanos y de manera oportuna y veraz respecto a los alimentos que se están expendiendo en el país, más aún, cuando la calidad de estos productos incide directamente en la salud de la población, como sucedió con el caso de la sal con contenidos de plomo y cadmio por encima de la norma establecida.

La doctrina ha desarrollado sobre los derechos del consumidor, lo siguiente: *"El extraordinario desarrollo del derecho del consumidor y su enorme importancia se debe no solo a los cambios económicos sino a la insuficiencia del derecho civil clásico-liberal y el derecho comercial para manejar los problemas que plantea la moderna categoría del consumo, además, es consecuencia de la protección al contratante débil ante la autonomía privada y la libre competencia de los agentes económicos en la moderna economía de mercado. (...) en lo sucesivo el consumidor no será considerado ya solamente como un comprador o usuario de bienes o servicios para su uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente como consumidor. Se trata por tanto, de la protección del "consumidor jurídico", como uno de los grandes participantes de la nueva realidad del tráfico negocial: los empresarios y los consumidores, que incluye como bien dijo el presidente Kennedy, a todos(...)* Cuando no hay intervención del Estado, y se deja actuar simplemente a las leyes del mercado, *"el principio de la libertad contractual conduce a fortalecer la posición de poder de las grandes empresas, las cuales pasan a regular unilateralmente, a través de las llamadas condiciones generales de la contratación, las cláusulas del contrato, no quedándole al consumidor otra alternativa que aceptarlas o no celebrar el contrato. Y cuando se trata de servicios o bienes esenciales, no le quedaría otra solución que plegarse por entero a las normas redactadas unilateralmente por la empresa de que se trate."*⁴¹⁸.

Es necesario indicar las principales consecuencias que tienen el cadmio y el plomo en la salud de las personas, ya que el cadmio es un metal pesado de gran poder tóxico, considerado como uno de los venenos públicos, mientras que el plomo tiene efectos tóxicos en los seres humanos que se manifiestan a través de malestares generales, desorden de comportamiento fisiológico del organismo, daños cerebrales, convulsiones e incluso la muerte⁴¹⁹.

Otra fuentes técnicas consultadas, indican que los metales pesados son tóxicos en bajas concentraciones y bioacumulables tanto en vegetación como en fauna, lo que hace que cuando los seres humanos realizan ingesta de productos alimenticios contaminados por este tipo de metales reportan efectos en la salud. Así el Manual de Contaminación Ambiental⁴²⁰ indica que: *"... por ejemplo, un individuo que se alimente con productos vegetales, carne y leche que tengan una exposición continua al cadmio, alcanzará rápidamente el nivel de cadmio que puede entrañar riesgos para su salud, debido a la acumulación de este contaminante en los riñones y el hígado, principalmente. En el caso del plomo, el 10% del plomo ingerido se incorpora a la sangre, pudiendo producir efectos nocivos sobre la salud"*.

En una intervención realizada por el Dr. Edgar Mohs⁴²¹, refiere que el plomo es un elemento extraño al cuerpo humano y que está bien establecida la neurotoxicidad en niveles elevados de exposición, además de que afecta al sistema reproductivo, digestivo, cardiovascular y renal. De hecho, -señala- la intoxicación con este metal ha sido considerada la más seria enfermedad ambiental en Estados Unidos de América y muchos otros países. Indica además que: *"... lo que desde hace varios años viene llamando más la atención, es la relación entre niveles moderados de plomo en sangre con trastornos de conducta y retardo en el desarrollo intelectual y el aprendizaje...El plomo es un poderoso neurotóxico y existe base para sospechar que aún en pequeñas cantidades puede alterar las habilidades cognitivas de los niños."*

⁴¹⁸ Barrantes Jaime, Salas Evelyn. La Cláusula de Intereses en un Contrato de Tarjeta de Crédito. Imprenta y Litografía Mundo Gráfico, S.A. San José, Costa Rica 1997 p 10

⁴¹⁹ Alfonso Mata y Franklin Quevedo. Diccionario Didáctico de Ecología. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1994.

⁴²⁰ Editorial MAPFRE, Madrid, 1994.

⁴²¹ "El plomo y su incidencia en la salud humana", Congreso Mundial sobre Contaminación del Aire en Países en Vías de Desarrollo, San José, Costa Rica, octubre de 1996.

En este caso se evidenciaron varios factores que preocupan a la Defensoría de los Habitantes:

- No se desvirtuaron los resultados obtenidos por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Por ende, se acredita el expendio y consumo de sal con niveles muy superiores a la norma tanto en cadmio como en plomo.
- Ausencia de control previo por parte de los organismos del Estado de los productos y bienes que se dispone para consumo humano.
- Los consumidores se ven desprotegidos ya que no se les proporcionó la información oportunamente y se consumió el producto contaminado.

De acuerdo con esta información y con base en el hecho de que en Costa Rica se expendió la sal en determinado momento, con contenidos de plomo y cadmio por encima de la norma, la Defensoría de los Habitantes considera necesario reiterar la necesidad de que exista un control más adecuado y oportuno sobre los productos de consumo humano que se expenden en el mercado nacional, ya que los efectos sobre la salud son sumamente tóxicos. Los consumidores confían en que los productos que se expenden en los estantes del comercio ya han pasado por controles estrictos de calidad y que son seguros para la salud de sus familias, pero este hecho, de acuerdo con la investigación llevada a cabo por la Defensoría, no puede afirmarse categóricamente.

Este caso ha puesto en evidencia la falta de controles oportunos y suficientes por parte del Ministerio de Salud sobre el expendio de productos alimenticios y de consumo humano en general. Existe en criterio de la Defensoría un incumplimiento de la Ley General de Salud, Ley N° 5395 del 5 de noviembre de 1973.

La Defensoría de los Habitantes estima que además de los controles que se deben efectuar sobre la sal, tal y como lo establece el Decreto Ejecutivo N° 18959-MEIC-S antes citado, el Ministerio de Salud debe ejercer un control sobre los demás alimentos en el mercado para asegurar que cumplan con las normas de calidad y que no afecten la salud humana. Lo anterior debe llevarse a efecto a su vez, en cumplimiento del artículo 46 de la Constitución Política y la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

En este caso, lamentablemente queda pendiente que con los datos obtenidos por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, se impongan las sanciones correspondientes y se revisen los procedimientos a aplicar para casos futuros, de manera que se garanticen los derechos de los habitantes a la salud. Pero sobretodo es necesario identificar el origen del producto a efecto de aplicar los controles de calidad necesarios o las restricciones de importación que se estimen pertinentes para garantizar que la situación denunciada no se repita con el consecuente deterioro en la salud de los consumidores.

4. Cobertura de pacientes portadores de VIH por parte del Instituto Nacional de Seguros

El VIH/sida es una enfermedad que presenta múltiples aspectos a considerar por la variedad de tipos o presentaciones clínicas que pueden ser prevalentes o más frecuentes o, por los distintos patrones de infección que presenta según determinadas regiones del mundo, así como la distinta forma de afectar a los diversos grupos de población.

En la medida en que *“el riesgo es la probabilidad de pérdida de un bien, la amenaza o incertidumbre de que por circunstancias fuera del control consciente del asegurado, se disminuya el patrimonio de manera ostensible, ante la pérdida o deterioro repentino o accidental de la cosa material o inmaterial que apreciamos”* y como se ha visto en el caso del VIH/sida que dicha probabilidad ha disminuido, entonces es lógico concluir que una persona con VIH/sida puede suscribir una póliza de vida.

De acuerdo con el informe del Instituto Nacional de Seguros (INS), existen grupos de población que presentan mayor probabilidad de enfermar o morir por estar expuestos a un mayor riesgo que otros grupos de población. A estos grupos, señala el INS, se les denomina como riesgos especiales y serán considerados para efectos tarifarios, con recargos o tarifas superiores, e incluso, muchos no podrán ser aceptados. En el caso del VIH/sida es factible establecer el cobro de un recargo especial como se hace con otras enfermedades o condiciones que presente la persona que desea suscribir el contrato de seguros.

Conforme con el informe rendido por el INS, el VIH/sida se encuentra prevista en el Grupo D: enfermedades en el que la expectativa de muerte se convierte en un riesgo cierto o siniestro.

El descenso en la letalidad y la mortalidad del VIH/sida en Costa Rica demuestran todo lo contrario. Por lo tanto parece razonable considerar la necesidad de que el VIH/sida forme parte de las enfermedades del Grupo C: grupo en el que el riesgo extra disminuye o incluso desaparece con el tiempo como lo son, según el INS, las úlceras operadas y tumores cancerosos que no presentan metástasis.

La razón que apunta el INS para establecer un período de carencia de ocho años para el caso del VIH/sida responde a que el período para que el virus VIH se desarrolle y culmine en la enfermedad del sida puede ser hasta de diez años.

Pese a ello, debe tenerse claro que el tiempo de la infección y el desarrollo de inmunosupresión grave y sida es largo y variable. Se ha determinado en varios estudios epidemiológicos en los Estados Unidos que los varones homosexuales presentan signos o síntomas relacionados con el virus en diez o más años, mientras que las personas infectadas por transfusiones sanguíneas tardan unos siete años en manifestar el sida.

En otros estudios con niños y adolescentes con hemofilia e infección por el VIH se han visto que el progreso de la enfermedad lleva un ritmo más lento. Los lactantes infectados con VIH por vía perinatal progresan con mayor rapidez que los adultos, en tanto que pocos adultos infectados desarrollan el sida durante los tres primeros años desde la infección.

Además se ha determinado que la frecuencia del sida en el primer año de vida es mayor en niños que nacen de madres infectadas que en niños que reciben transfusiones de recién nacidos.⁴²²

En adultos, se ha demostrado que las personas con candidiasis bucal o vaginal grave, leucoplasia pilosa o herpes zoster diseminado grave desarrollan sida con mayor rapidez que las personas sin esas infecciones.

Junto con los anteriores factores que tienen que ver con la edad, la condición clínica y la forma de contagio, como en todas las eventos relacionados con el proceso salud-enfermedad, el mayor determinante en la progresión del VIH/sida radica en factores relacionados con los estilos de vida del paciente, como el estrés, la depresión, la nutrición, el consumo de alcohol o café, tabaco, poca actividad física y en general la exposición a factores ambientales y socioeconómicos –laborales, comunitarios, hospitalarios, nivel de educación- que colocan en un riesgo especial la susceptibilidad de la persona de enfermar por sida.

Por lo tanto, el establecimiento de ocho años como probabilidad matemática de la aparición de la sintomatología del sida tiene como consecuencia el desconocimiento de todas las anteriores consideraciones clínicas y epidemiológicas de esta enfermedad.

Por otra parte, señala el INS en el recurso que ocupa este asunto, que en el caso del VIH/sida se hace una diferenciación técnica con respecto a la generalidad del resto de las enfermedades, en las cuales los estudios médicos indican que el período de su desarrollo es de

dos años. En realidad cada enfermedad tiene una historia natural particular, lo cual hace que los periodos de manifestación de la etapa clínica sean diferentes en unos casos que en otros.

Por ejemplo, algunos tipos especiales de cáncer, sobre todo los que se encuentran relacionados con tipos específicos de virus, presentan largos periodos de latencia.⁴²³ *“Al igual que los carcinógenos sospechosos de causar algunas neoplasias, los virus actúan en periodos muy largos de tiempo y probablemente en combinación con otros eventos. Si tomamos en consideración, además, las variaciones temporales en la manifestación de los cánceres causados por los virus, no es sorprendente que resulte difícil conocer la frecuencia con que los virus causan distintos tipos de tumores humanos”*

Por su parte el cáncer cérvico-uterino y la leucemia ⁴²⁴ cuentan con largos periodos de latencia.

El cáncer cérvico-uterino por su parte, es la enfermedad neoplásica más frecuente en la población femenina de los países subdesarrollados. En el ámbito mundial, este tipo de cáncer ocupa el segundo lugar como causa de muerte por neoplasias, superado sólo por el carcinoma mamario. Según la Organización Mundial para la Salud, cada año se registran al menos 450,000 casos de los cuales cerca del 45 por ciento fallece. El cáncer cérvico-uterino cuenta con grandes periodos de latencia entre la infección primaria por el Papillomavirus (VPH) y el desarrollo del tumor. En Costa Rica, el cáncer de cuello de útero ocupa la tercera posición dentro de las principales causas de mortalidad por tumores malignos más frecuentes en las mujeres, con una tasa de 8, 99 por 100,000 mujeres. ⁴²⁵

Finalmente, el virus que causa hepatitis B (VHB) que está relacionado con un 90% de los cánceres hepáticos, uno de los más frecuentes en el mundo con cerca de 300 millones de personas infectadas crónicamente con VHB, generalmente no se desarrolla sino hasta 30 o 50 años después de la infección, lo cual sugiere que hay otros factores como el alcohol, o factores carcinógenos medioambientales que estén involucrados.

Es probable, dado el aumento de la supervivencia de las personas que viven con el VIH/sida debido al consumo del tratamiento antirretroviral, que al verse alterada la historia natural de esta enfermedad, el pronóstico varíe y por lo tanto los periodos clínicos se vean ampliados de modo tal que el sida llegare a manifestarse en más de ocho años, de acuerdo con el planteamiento del INS.

Conforme con la lógica del plazo de carencia, éste debería entonces ampliarse con lo cual ya no sería de ocho años sino de más, el cual podría entonces ser arbitrariamente establecido en diez o quince años.

La Defensoría de los Habitantes emitió en conocimiento del Expediente N° 5024-23-98, una serie de recomendaciones, entre ellas al Instituto Nacional de Seguros, mediante las cuales se le sugiere adoptar el criterio de que la enfermedad de VIH/sida forma parte de las enfermedades del Grupo C. en la categoría de asegurado e iniciar los procedimientos administrativos y legales tendientes a establecer que las personas que viven con el VIH/sida puedan suscribir pólizas de vida con el INS por medio del pago de una sobretasa proporcional conforme con las normas que al respecto establezca ese Instituto.

A la Presidencia de la Asamblea Legislativa también se le cursó una recomendación puntual a efecto de que se iniciaran los trámites y procedimientos corrientes con el fin de que se conociera y eventualmente se aprobara una modificación a la Ley General del VIH/sida, Ley N° 7117 del mayo de 1998.

423 Gariglio (Patricio) y Rangel (Luz María). Virus y cáncer. Salud Pública de México. Mayo/ junio de 1992. VOL.34, No.3

424 La leucemia crónica evoluciona lentamente y los signos de la aguda pueden no aparecer durante años.

425 Ministerio de Salud. Memoria Anual 1998. Pag. 15

5. Ética Clínica. Investigación clínica con pacientes

La Defensoría de los Habitantes conoció de una denuncia⁴²⁶ interpuesta por una habitante que participó en un programa de investigación clínica desarrollado en Costa Rica por el Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas y que tuvo manifestaciones alérgicas. La queja consistió básicamente en el hecho de que ni la compañía ni las autoridades de salud atendieron adecuadamente su caso.

Pocos días después de la presentación de esta queja, se conversó con la persona interesada con el fin de que ampliara detalles de su denuncia. En esa oportunidad manifestó que no recibió por parte del investigador ninguna de las prestaciones a las que se había comprometido cuando firmó el documento de consentimiento informado, tales como el pago de viáticos, pago de medicamentos para la atención de las complicaciones que experimentó, ni de los exámenes que se realizó con el fin de determinar su estado de salud luego de haberse sometido a la investigación.

Afirmó la persona interesada que en su caso sólo se diagnosticó la alergia que presentó y que fue referida al médico tratante en la Clínica Durán y luego con su médico tratante del Hospital México donde continuó con el tratamiento. La persona denunciante agrega que los responsables de la investigación no se preocuparon más por su caso.

Luego de haberse sometido a dicha investigación su estado de salud desmejoró, al punto que tuvo de adquirir ciertos medicamentos y realizarse algunas pruebas diagnósticas.

La Defensoría intervino al inicio de la investigación ante las autoridades del Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas (ICIC) con el propósito de que se brindara atención e información a la persona denunciante, se valorara su estado de salud y se considerara la posibilidad de reconocer los costos en los que ella incurrió para atender los efectos que le produjo la ingesta de medicamento en prueba.

Posteriormente, la persona denunciante indicó a esta Defensoría que había sido atendida por los responsables del ICIC quienes le brindaron información y cancelaron los gastos en que incurrió por el pago de medicamentos, realización de exámenes, así como el pago de viáticos y transporte.

Durante la investigación se logró acreditar que la persona denunciante otorgó su consentimiento informado como requisito necesario para participar en una investigación clínica con el propósito de estudiar la dosis óptima de Synarel® (acetato de nafarelin) para el padecimiento de la endometriosis.

Asimismo se acreditó que dicha investigación fue patrocinada por G.C. Serarie & Co. Skohie, Illinois. Que los Centros donde se realiza la investigación son el Instituto Costarricense de Investigaciones Clínicas, la Clínica Médica Durán y el Centro Diagnóstico de Osteoporosis.

Por su parte el Comité Científico Institucional en sesión del 12 de diciembre de 1998, acordó recomendarle al Ministro de Salud la aprobación del estudio clínico.

Evidentemente la persona denunciante presentó un efecto adverso al tratamiento al que se sometió consistente, según criterio médico, en una alergia "eritema pigmentario fijo" probablemente por "dorixina/ergotamina", razón por la cual fue retirada del estudio y referida a su centro de atención médica en el Hospital México donde en consulta externa fue valorada y atendida.

Es importante recordar que las primeras regulaciones para la experimentación en humanos surgieron como respuesta a las atrocidades cometidas por los médicos nazis en los campos de concentración durante la Segunda Guerra Mundial, y a la tragedia de Talidomina en las décadas de los años 50 y 60 en Europa, Canadá y América Latina, hasta el caso Tuskegee con la población

⁴²⁶ Ver Expediente No 8191-23-99 de la DHR.

negra de los Estados Unidos en relación con la investigación de la sífilis durante los años 50, 60 y 70.⁴²⁷

Todos estos acontecimientos que atentaron efectivamente contra la vida, la integridad física y la dignidad humana motivaron el surgimiento de un orden internacional que, sin afectar la importancia de la investigación biomédica, regulara y controlara de manera adecuada y efectiva la investigación con seres humanos con el fin de proteger los derechos fundamentales de las personas que participan de dichos estudios.

El primer código que reguló la investigación en seres humanos fue el *Código de Nüremberg* redactado en 1949, en relación con el proceso que se estableció contra los criminales de guerra nazi⁴²⁸. Luego en 1964, la Asamblea Médica Mundial en Finlandia adoptó la *Declaración de Helsinki*, la cual fue revisada en la XXIX Asamblea Médica Mundial de Tokio, Japón en 1975, luego en Venecia, Italia en 1983; Hong Kong en 1989 y en Somerset West, Sudáfrica en 1996. En esta declaración se establece el concepto, características y condiciones de la investigación médica con cuidado profesional o investigación clínica.⁴²⁹ Esta declaración introduce por primera vez el concepto de Comité Ético Científico como un elemento independiente y evaluador que vele por la seguridad de los sujetos participantes y que garantice los principios éticos de la investigación.

Dicha declaración establece que en el tratamiento de la persona enferma, el médico debe estar libre para usar una medida diagnóstica o terapéutica nueva, si a su juicio ésta ofrece esperanzas de salvar la vida, restablecer la salud o aliviar el sufrimiento.

En 1974, el Congreso de los Estados Unidos integró la Comisión Nacional Norteamericana para la Protección de los Sujetos en la Investigación Biomédica y de la Conducta para que revisara los principios éticos que deben estar presentes en toda investigación en la que participan seres vivos. En 1978 esta comisión emitió un documento que se conoce como el *Informe Belmont* en el cual se establecen los tres principios fundamentales en la ejecución de ensayos clínicos: autonomía, justicia y beneficencia.

Para 1977, la Food and Drug Administration de los Estados Unidos (FDA) publicó el *Código de Regulaciones Federales* en el que se establecen las regulaciones para los procedimientos de investigación en los Estados Unidos con el fin de garantizar la calidad de los estudios en los que participan seres vivos. Esta declaración incorporó el concepto de calidad de los datos obtenidos en las investigaciones, como un requisito adicional a los principios éticos ya establecidos en el Código de Nüremberg y en la Declaración de Helsinki.

En 1982 se publicó la *Proposición de Guías Internacionales para la Investigación Biomédica en la que Participan Sujetos Humanos*, la cual constituye una de las guías internacionales más valiosas en el área de salud. Ese mismo año, un comité constituido por el Consejo para Organizaciones Internacionales de Ciencias Médicas (CIOMS) y la Organización Mundial de Salud presentó en Ginebra, Suiza una revisión de este documento, lo que dio lugar a *Las Guías Éticas Internacionales para la Investigación Biomédica en la que participan Seres Humanos*.

Durante la década de los años 80, los Estados Unidos, Francia, Alemania, Gran Bretaña, Países Nórdicos, y Japón desarrollaron sus propias regulaciones para la conducción de investigaciones en las que participan seres humanos. Con el fin de obtener una regulación común, se realizó la Conferencia Internacional para la Armonización de los Requerimientos Técnicos para el Registro de Productos Farmacéuticos para el Uso en Humanos, conformada por representantes de la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos. El proceso culminó en mayo de 1986 con la emisión

427 Velez Correa, Luis Alfonso. *Ética Médica. Interrogantes acerca de la Medicina, la Vida y la Muerte*. Corporación para Investigaciones Biológicas. Medellín, Colombia, 1987. Página 216 y Rodríguez Gómez (Guillermo). *Manual de Investigación Clínica*. Primera edición. Editorial ICIC. San José, Costa Rica. 1999. Páginas 33- 38

428 En Estados Unidos, el "Pure Food and Drug Act" de 1906 y el "US Food, Drug and Cosmetic Act" de 1937 son dos antecedentes del Código de Nüremberg.

429 Velez Correa, Luis Alfonso. *Ética Médica. Interrogantes acerca de la Medicina, la Vida y la Muerte*. Corporación para Investigaciones Biológicas. Medellín, Colombia, 1987.

de un documento denominado *Guía para la Buena Práctica Clínica* que contiene los estándares de calidad éticos y científicos para toda investigación en la que participan seres humanos.

El 4 de abril de 1997, los Estados miembros del Consejo de Europa, los demás Estados y la Comunidad Europea, firmaron en Oviedo, España, el *Convenio para la protección de los Derechos Humanos y la dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de la biología y la medicina*. Este convenio es de especial relevancia en el momento actual y se considera que será de gran trascendencia en el futuro.⁴³⁰

En el caso de Costa Rica, el *Reglamento para las Investigaciones y Experimentaciones en Seres Humanos*, Decreto Ejecutivo N° 5463-SPPS del 5 de diciembre de 1975 y sus reformas, constituyó el primer cuerpo normativo que en Costa Rica permitía el desarrollo de investigaciones científicas con personas. Se estableció en este decreto el Comité Científico Institucional como el órgano encargado de conocer y dictaminar acerca de la ética y la utilidad científica de los programas de investigación.

Con el fin de respetar los derechos fundamentales, el decreto establecía la prohibición de toda clase de investigación que fuera peligrosa para las personas. Se estableció que de manera previa y expresa se debía expresar el consentimiento del individuo.

En Costa Rica se han desarrollado interesantes y prestigiosos estudios con personas, pacientes o no, en el campo de la Genética.⁴³¹ Sin embargo, la manipulación genética y la investigación se encuentran totalmente prohibidas en relación con los códigos genéticos de un embrión. Así lo estipula claramente el Decreto Ejecutivo N° 24029 del 3 de febrero de 1995 que regula las técnicas de reproducción asistida. Se trata de la regulación que se hizo necesaria con el fin de normar los procedimientos y condiciones de lo que se ha conocido además como los "*bebés fertilizados en laboratorios*".

En la legislación nacional se reconoce que el cuerpo humano no es, ni antes ni después de la muerte, un mero objeto, y que el embrión es un sujeto de derecho. Por esta razón la manipulación genética en el embrión humano con la sola finalidad de la investigación o la experimentación resulta prohibida sobre todo si con dicha intervención se pretenden obtener cambios genéticos.

La Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) aprobó en marzo de 1998, el *"Reglamento para la investigación en los servicios asistenciales de la CCSS"*. Este decreto regula de manera puntual las condiciones de una investigación, las pautas institucionales sobre la constitución, las responsabilidades y las funciones de los comités de ética, además de los requisitos del consentimiento informado, la protección de la confidencialidad y los derechos de los individuos con el propósito de respetar los derechos fundamentales y los principios éticos que deben regir una investigación. Cabe destacar que este decreto sólo hace referencia a la investigación que se realice en el ámbito de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Luego se aprobó y publicó el *Reglamento para la Investigación en que participan seres humanos*, publicado en la Gaceta N° 198 del 13 de octubre de 1998. Este decreto derogó al Decreto Ejecutivo N° 5463-SPPS del 5 de diciembre de 1975 y sus reformas, de cita anteriormente, así como todas aquellas disposiciones que se opusieran a las normas y principios de este nuevo decreto. Con ello, el decreto que aprobó la Junta Directiva de la Caja Costarricense de Seguro Social en marzo de 1998 se encontraría derogado. Este decreto regula la investigación clínica en el ámbito privado y público.

Este nuevo decreto ha sido cuestionado por un grupo de investigadores y personas que se ocupan del campo de la Bioética en Costa Rica, quienes presentaron ante la Defensoría de los

430 Consejo de Europa. Convenio para la protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del ser humano con respecto a las aplicaciones de biología y la medicina. Convenio relativo a los Derechos Humanos y la Biomedicina. Asociación de Bioética Fundamental y Clínica. Serie Monografías y Documentos No1. Madrid, España. 1997. Pag. 7.

431 Valerio Monge (Carlos José) Investigación y Consulta Genética en Costa Rica: Retos para la Bioética. Revista Acta Académica. N° 20 (mayo de 1997). San José, Costa Rica. UACA. Universidad Autónoma de Costa Rica, 1997.

Habitantes una solicitud con el propósito de que se estableciera la inconstitucionalidad de este decreto.

La Defensoría de los Habitantes señaló a los petentes que las declaratorias de inconstitucionalidad son competencia de la Sala Constitucional. Sin embargo, en razón del interés público del tema en cuestión, en ese mismo informe la Defensoría considera que efectivamente, por los bienes jurídicos que se pretenden proteger -la vida y la integridad física- la normativa que regula la investigación clínica y la investigación biomédica no-clínica debería ser regulada por una ley de la República y no un simple decreto.

En lo que interesa, este decreto establece que se creará el Consejo Nacional de Investigaciones en Salud (anterior Comité Científico Institucional) como un órgano asesor y de consulta del Ministerio de Salud en materia de investigaciones con seres humanos.

Como una de las facultades del Consejo, se establece la posibilidad de que por motivos de urgencia comprobada, éste suspenda la ejecución de una investigación cuando se determine que la salud o la vida de los participantes se encuentra en peligro.

Se establece que todo proyecto de investigación deberá contar con la aprobación de un Comité Ético-Científico público o privado debidamente certificado. Asimismo los hospitales, clínicas o entidades públicas o privadas que deseen realizar investigaciones podrán integrar su propio comité, el cual deberá ser acreditado por el Consejo Nacional de Investigación de Salud. Cuando una institución vaya a realizar una investigación y no cuente con un comité de esta naturaleza, podrá utilizar un comité ya existente debidamente certificado.

Se incorpora en este decreto el derecho de información de los sujetos participantes en las investigaciones y sus representantes legales en caso de incapacidad o de minoría de edad, así como que su participación debe ser completamente voluntaria y su anuencia deberá quedar expresada en un documento escrito de consentimiento informado que será fechado por el sujeto y su representante legal, por el investigador, por la persona que ofrece su consentimiento y por un testigo.

El campo de la investigación clínica debe garantizar que el beneficio de la humanidad o de la ciencia no debe anteponerse al beneficio del individuo, que el beneficio de la investigación debe ser mayor que los riesgos de daño probables, que durante la investigación se debe salvaguardar la autonomía, la vida de los sujetos, así como su integridad física, psíquica y social. Además, el consentimiento de la persona con quien se realizará la investigación debe ser pleno e idóneo y conserva el derecho de retirarse en cualquier momento y debe garantizarse la veracidad de los resultados, así como su publicidad.

Especial interés le ha merecido a la Defensoría el ejercicio del derecho al consentimiento informado por parte del participante en la investigación clínica y ha sido ampliamente desarrollado por esta Defensoría en los siguientes términos:

"La información en salud es fundamental en la relación que se genera entre el paciente y personal sanitario. En Derecho Médico se conoce por información clínica a aquel derecho autónomo del paciente de conocer la información disponible, en términos adecuados, comprensibles y suficientes sobre su diagnóstico, pronóstico y tratamiento con el propósito fundamental de que el paciente cuente con el conocimiento acerca del proceso de su salud y ello le permita además poder expresar su consentimiento para las intervenciones a las cuales se le puede someter"⁴³²

La responsabilidad de informar incumbe al médico responsable del paciente, sin perjuicio de la que corresponde al médico que practica la intervención diagnóstica o terapéutica al realizar las especificaciones adecuadas sobre la técnica concreta. Otros profesionales de la salud como el personal de enfermería deben participar en el proceso de información clínica del paciente.(...)

⁴³² Ministerio de Sanidad y Consumo. Subsecretaría de Sanidad y Consumo. Información y documentación clínica. Documento final del grupo de expertos, Madrid, España. Noviembre de 1997

Se colige de la anterior norma el derecho que tiene el usuario de los servicios de salud de contar con la información necesaria que le permita conocer y comprender con detalle las implicaciones de una intervención en salud, así como el correlativo deber de los trabajadores sanitarios de informar a sus pacientes acerca de las intervenciones que involucran su salud personal.

La información que se debe suministrar a un paciente debe cumplir con los siguientes criterios: a) La naturaleza de la información. b) Objetivos de la intervención, c) Beneficios de la intervención, d) Riesgos, molestias y efectos secundarios posibles, incluidos los derivados de no hacer la intervención; e) Explicación que lleva a la personal de salud elegir una o no otras intervenciones y f) Posibilidad de retirar el consentimiento de forma libre cuando lo desee. (Ministerio de Sanidad y Consumo. Subsecretaría de Sanidad y Consumo⁴³³.

En razón de los riesgos inherentes al tratamiento o aquellos que pueden sobrevenir como el caso de transfusión de sangre y la probabilidad de infección por el VIH u otra agente patógeno, la doctrina española del Derecho Médico señala que al paciente se le debe informar acerca de las consecuencias seguras de la intervención, los riesgos típicos de la intervención o aquellos cuya producción deba normalmente esperarse según el estado y conocimiento actual de la ciencia; se debe informar acerca de los riesgos personalizados, es decir aquellos que se derivan de las condiciones peculiares de la patología o estado físico del sujeto, así como las circunstancias personales o profesionales relevantes; se señala que se debe informar acerca de las contraindicaciones y, finalmente acerca de la disponibilidad explícita a ampliar toda la información si el sujeto lo desea.”⁴³⁴

El ejercicio de ese derecho a la información que asiste al paciente en todo momento durante la investigación clínica, se extiende a la discusión con el médico responsable de las molestias y riesgos, y constituye un deber del investigador informar al participante acerca de las inconveniencias y riesgos que podrían esperar los participantes. Se debe destacar que pueden ocurrir efectos secundarios o molestias que aún no se conocen. En cuanto a los beneficios que podría recibir con el tratamiento si éste resulta eficaz, se debe advertir que podría no recibir beneficio alguno, cuando ésta sea la situación.

En el caso que conoció la Defensoría, se compararon los requisitos establecidos en las normas de la investigación clínica en cuanto al uso del formulario del consentimiento informado con los datos contenidos en el documento suscrito por la paciente y se concluye que la información consignada en el documento del consentimiento informado fue necesaria y suficiente en cuanto a los procedimientos, los efectos adversos y molestias y las medidas a adoptar en caso de que éstas se presentaran. Se incluye además el derecho de obtener compensación por lesiones y daños producidos como consecuencia de esta investigación.

Es por ello que puede afirmarse que se dio cumplimiento a las exigencias procedimentales establecidas en las normas nacionales e internacionales que regulan la materia.

Pese a ello, en la práctica, y una vez aparecida la reacción de la paciente, ésta informa que no pudo conversar nunca con el médico responsable de la investigación. Por lo tanto, se incumplió con una de las cláusulas más importantes del estudio en cuanto al derecho de información y a recibir la oportuna atención médica en caso de efectos no deseados.

En lo referente a los eventos adversos en la investigación clínica, las Normas de Buena Práctica Clínica de la Conferencia Internacional de Armonización definen por efecto adverso, *cualquier evento médico* que ocurra a un sujeto que participa en un estudio de investigación clínica a quien se le ha administrado un producto farmacéutico, se le ha colocado un dispositivo o se le ha realizado un procedimiento médico o quirúrgico.⁴³⁵

⁴³³ Información y documentación clínica. Documento final del grupo de expertos, Madrid, España. Noviembre de 1997)

⁴³⁴ Defensoría de los Habitantes. Expediente No. 7740-23-98 QJ.

⁴³⁵ Rodríguez Gómez (Guillermo). Manual de Investigación Clínica. Primera edición. Editorial ICIC. San José, Costa Rica. 1999. Páginas 171- 176

El evento puede ser evidente para el sujeto, como el caso de un síntoma o puede no haberlo notado, como el caso de una alternativa en una prueba de laboratorio. El evento puede o no tener relación con el producto en estudio, de manera que no se limita a aquellos eventos que guardan relación causal.

Los eventos adversos se clasifican en diferentes grupos de acuerdo con su severidad, su grado de predicción o su relación con la intervención efectuada.

Los eventos adversos serios requieren de un reporte inmediato al comité ético-científico respectivo. En este grupo de efectos se encuentra la muerte por cualquier causa, eventos que ponen en peligro inminente la vida del sujeto, eventos que requieren de hospitalización o prolongación de la estancia hospitalaria, eventos que resulten en incapacidad permanente y eventos que involucren anomalías congénitas. Además, aquellos eventos adversos que, a criterio del investigador, puedan dañar al sujeto y requieran intervención médica o quirúrgica para evitar que ocurra uno de los resultados antes enumerados, deberán considerarse como serios y reportarse como tales.

Todos los eventos adversos que no correspondan a las categorías definidas como "serias" se consideran eventos no serios. Los eventos adversos inesperados son aquellos no descritos en el manual del investigador ya sea por su naturaleza, su gravedad o su frecuencia en razón de que todos los eventos descritos en el manual del investigador se consideran esperados.

La relación causal del evento con el producto en estudio es una de las decisiones más importantes que un investigador tiene que tomar en la conducción de una investigación clínica. Para tomar esa decisión, el investigador debe recurrir a toda su pericia y apoyarse en la mayor cantidad de evidencia clínica que le permita justificar su criterio.

Es por ello que el reporte de los eventos adversos serios y de los inesperados deberá ir seguido por un reporte escrito amplio referido en un lapso no mayor a las 72 horas.

La normativa del Comité Científico Institucional a cargo del seguimiento del protocolo en el que participó la paciente, establece el deber del investigador de reportar ante dicho comité cualquier *reacción adversa seria* que presenten los pacientes que participen en un estudio.⁴³⁶ A este respecto resulta importante señalar la diferencia entre un "evento adverso" y una "reacción adversa". Un evento adverso -como se vio- hace referencia a *cualquier ocurrencia desfavorable* en un paciente o en una persona a quien se le han administrado un producto farmacéutico durante la etapa de investigación del mismo, mientras que una reacción adversa hace referencia a un resultado desfavorable de un producto farmacéutico aprobado para el consumo de la población, cuyo efecto no se registró en ninguna etapa de su investigación.⁴³⁷

En el presente asunto, la paciente experimentó síntomas y molestias que, conforme con la regulación revisada, no calificaron como evento adverso serio en razón de que, entre otros motivos, la paciente no requirió internamiento hospitalario, ni una atención superior a las veinticuatro horas. Por esta razón, el caso no fue reportado ante el Comité Científico Institucional del Ministerio de Salud.

En criterio de esta Defensoría, es probable que el evento adverso que presentó la paciente calificara como inesperado en razón de que el diagnóstico confirmado, es decir el "eritema pigmentario fijo", no se encuentra previsto ni considerado como un evento esperado en la documentación del investigador, todo ello conforme con la tabla N° 1 de este informe. Sin embargo, esta determinación corresponde a los médicos que atienden y conocen el caso o en su defecto al comité de ética respectivo.

A este respecto, algunos expertos discuten acerca de la inconveniencia de los reportes de los eventos que no califican como serios. Se señala, por ejemplo, la poca utilidad de reportar

⁴³⁶ Ministerio de Salud. Comité Institucional. Requisitos e Indicaciones para la elaboración del Protocolo de Investigación. Punto 3.10.

⁴³⁷ Rosa (Noemi). Reportes de Seguridad. Curso: Métodos de investigación clínica para comités ético-científicos. San José, Costa Rica, 4 y 5 de octubre de 1999.

todos los eventos adversos que se produzcan por la cantidad de tiempo y trabajo que esto implica para el investigador y para el comité. Otros señalan que basta la presencia de tres elementos para que se produzca un reporte: a) un evento; b) un paciente y c) un medicamento. En razón de lo anterior, los criterios hacen referencia a tres tipos de reporte: a) Reporte de todos los eventos; b) Algún tipo de reportes y c) Reporte de casos serios en 24 horas.⁴³⁸

Es también criterio de esta Defensoría que no sólo los efectos adversos serios debieran ser comunicados a un Comité de Ética Clínica, sino todos los efectos adversos. Sin embargo, no todos los eventos que no califiquen de serios deben ser reportados. Conforme con el buen juicio médico, su pericia y la información clínica o científica con la que cuente, es probable establecer que cierto tipo de eventos adversos inesperados que pudieran poner en riesgo la salud de un participante, aún cuando no califiquen como serios, sean comunicados ante el respectivo comité de ética clínica como parte de una sana práctica de investigación clínica.

La Defensoría de los Habitantes en esa oportunidad giró recomendaciones puntuales a las distintas instancias de salud, entre ellas, que los protocolos de investigación debían someterse a aprobación por parte de un Comité de Ética Clínica, a efecto de verificar el cumplimiento de los derechos fundamentales de los participantes en un estudio, específicamente el respeto por los derechos a la protección de la salud e información.

También se recomendó requerir a los investigadores que reportaran todos los eventos adversos inesperados (no serios) que sufran las personas que se someten a una investigación clínica, cuando exista suficiente criterio clínico y científico que respalde tal medida.

Por su parte al Ministro de Salud se le recomendó ejercer mejores mecanismos de control sobre los proyectos de investigación en seres humanos aprobados por el Consejo Nacional de Investigaciones en Salud y, en caso de que se estime conveniente, instrumentarlos mediante Decreto Ejecutivo. Asimismo, se le recomienda garantizar el rendimiento de garantías suficientes y ejecutables dentro del territorio nacional por parte del investigador como previsión de que se llegue a acreditar algún caso de efectos adversos severos. Eventualmente deberá incluirse una cláusula en este sentido en las regulaciones actuales.

6. Patrimonio Histórico

a. Impugación del Decreto que elimina las autorizaciones previas para la explotación de recursos arqueológicos

*Decía Licurgo que los pueblos sin historia no tienen futuro y el presente se edifica en lo que sabemos de las gentes pasadas, de nuestra stirpe y de nuestra cultura*⁴³⁹.

El 12 de octubre se suscribió y el 19 de octubre de 1999 se publicó en La Gaceta N° 202, Alcance No. 78, el Decreto Ejecutivo N° 28174-MP-C-MINAE-MEIC, referente a la eliminación del permiso del Museo Nacional y de estudios arqueológicos, cuando se realicen movimientos de tierra para la ejecución de proyectos urbanísticos, industriales, hidroeléctricos y carreteras, entre otros. La Defensoría de los Habitantes estimó necesario pronunciarse respecto al mismo por estimar que contraviene lo dispuesto en el artículo 89 de la Constitución Política que establece con claridad que es deber del Estado costarricense proteger las bellezas naturales y la conservación y desarrollo del patrimonio histórico y artístico de la Nación, entre los que se encuentra, obviamente, el arqueológico.

En virtud de lo anterior, el 28 de octubre de 1999, la Defensoría de los Habitantes interpuso una Acción de Inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional, la cual fue acogida y actualmente se encuentra en estudio bajo el Expediente N° 99-7926. En relación con esta acción, coadyuvaron la Universidad de Costa Rica e ICOMOS⁴⁴⁰.

⁴³⁸ Rosa (Noemi). Reportes de Seguridad. Curso: Métodos de investigación clínica para comités ético-científicos. San José, Costa Rica, 4 y 5 de octubre de 1999.

⁴³⁹ Pérez, Ismael Diego. El Mundo de la Ética. Ed. Trillas, México D.F., 1975

⁴⁴⁰ Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios.

También se han recibido acuerdos importantes en apoyo a la gestión realizada por la Defensoría, entre ellos del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, de la Universidad Nacional, y del Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, así como del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, de la Fundación Museo Nacional, de la Escuela de Antropología y Sociología de la UCR, e incluso el tema ha trascendido las fronteras nacionales, dado que se recibió una nota de apoyo cursada por el Dr. Jeffrey Quilter, Director de Estudios Precolombinos de la Universidad de Harvard. Todas estas notas obran en el expediente de la Defensoría, así como en el de la Sala Constitucional.

Estima la Defensoría que el Decreto impugnado realiza una lectura inadecuada del artículo tercero de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, Ley N° 7472 del 20 de diciembre de 1994, en la medida en que reducir y facilitar los trámites internos de autorizaciones y controles para facilitar el mercado interno e internacional, no puede entenderse como la ausencia total por parte del Estado en las etapas previas a que se dé la actividad. Desregulación es un concepto válido, aceptado y favorable a las nuevas técnicas de administración en la medida en que procura acelerar los procedimientos internos, pero este mejoramiento en la eficiencia de las actividades y servicios públicos que procura eliminar los pasos innecesarios y repetitivos, debe ponderar, necesariamente, el desarrollo armonioso entre los distintos bienes tutelados por el ordenamiento, considerando que la tardanza de los organismos públicos no debe llevar a la eliminación de los controles sino a exigir su eficiencia. Estima esta Defensoría que en el presente caso, por ningún motivo, deben eliminarse estos controles previos cuando con ello se arriesga el patrimonio nacional.

Además, el citado Decreto adolece de una evaluación de costo beneficio que incorpore en sus consideraciones el impacto económico que tendría para el país y el colectivo nacional, la desprotección de los recursos arqueológicos y el impacto cultural que ello representa.

La protección de este tipo de recursos tiene sustento además en el artículo 13 de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, que reconoce el derecho que asiste a los habitantes de participar en la vida cultural de la comunidad, gozar de las artes y disfrutar de los beneficios que resulten de los progresos intelectuales y, especialmente, de los descubrimientos científicos, así como el derecho a la protección de sus intereses morales y materiales.

Por su parte, la doctrina que ha desarrollado el derecho de la sociedad a preservar su historia, se manifiesta claramente en la cita del constitucionalista español Antonio Pérez Luño⁴⁴¹, cuando indica: *"La necesidad de proteger el patrimonio histórico-artístico ha hallado expresión normativa en diversos textos constitucionales de nuestros días. En las sociedades más evolucionadas de nuestro tiempo existe la convicción de que el hombre (sic) como ser social e histórico, no puede realizarse plenamente sino en el marco de un entorno que lo religue con el legado más valioso de su pasado cultural..."*

Dicho constitucionalista continúa indicando que *"en las democracias occidentales la necesidad de proteger el patrimonio histórico-artístico ha venido impuesta por la lógica económica de la explotación capitalista. Las leyes del mercado no han perdonado de sus afanes especulativos, ni a los monumentos, ni a los distintos objeto de interés artístico, que se han visto sometidos, como mercancías, a las reglas de tráfico económico. Es más, en los últimos años se asiste a una insospechada demanda de determinados objetos de arte que, lejos de hallar sus motivos en la satisfacción de aspiraciones estéticas, responde a eficaces campañas de comercialización (...) sin que, desde otro ángulo, se puedan soslayar los continuos atentados contra obras de arte, especialmente de carácter monumental, perpetrados por el afán de la especulación del suelo..."*

Mediante la emisión del Decreto impugnado, se eliminan expresamente todos los requisitos establecidos con anterioridad para llevar a cabo los estudios de retrospección arqueológica, para establecer que se requiere del permiso del propietario del inmueble para poder realizar evaluación o rescate de los bienes hallados o que se conozcan para ello, y una vez obtenido el permiso del propietario, al Museo se le otorga un plazo de 15 días para establecer la importancia de los

⁴⁴¹ Pérez Luño, Antonio. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Ed. Tecnos S.A., 1995.

hallazgos y presentar una propuesta de rescate arqueológico. Vencido el plazo sin que se haya cumplido con lo indicado, el proyectista podrá continuar desarrollando sus actividades ordinarias.

Se eliminan con dicho decreto los permisos previos al inicio de las obras que debían ser extendidos por parte del Museo Nacional y solamente se conserva dicho requisito para las obras que se realicen en *sitios arqueológicos* previamente declarados.

Este Decreto establece entonces, que solamente se requiere el permiso del Museo Nacional, previo al inicio de las obras por parte de los contratistas o propietarios de un inmueble, cuando el inmueble se encuentre ubicado en un sitio arqueológico, debidamente declarado mediante el procedimiento dispuesto por la Ley N° 7555. Es decir, a pesar de lo que consigna la Ley N° 7555 en su artículo 1º, como objetivo, el cual es conservar, proteger, y preservar el patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica, por vía del decreto se restringe la protección para aquellos sitios en que "existen obras del hombre y la naturaleza, así como el área incluidos los lugares arqueológicos de valor significativo para la evolución o el progreso de un pueblo, desde el punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o ambiental", lo cual debió haber sido declarado así previamente en un Decreto Ejecutivo emitido por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, imponiendo limitaciones a la propiedad.

Habiéndose protegido el sitio mediante un decreto, es evidente que la afectación del mismo se torna más gravosa, pero ciertamente, al restringir la consulta previa únicamente a estos sitios, se dejan desprotegidas las nuevas áreas que no han sido identificadas aún.

Antes de la emisión del Decreto impugnado, aplicaba el inciso a.2. del artículo 19 del Decreto Ejecutivo N° 26228-MINAE, el cual establecía que para la determinación de la viabilidad ambiental de un proyecto, era necesario establecer previamente un formulario de evaluación preliminar, si se trataba de un espacio geográfico incluido en el registro de sitios arqueológicos definidos por el Museo Nacional. Es necesario aclarar que el incluir determinada área en los registros aludidos no necesariamente tenía implícita su declaratoria de *sitio arqueológico*, en los términos en que lo dispone la Ley N° 7555. Es decir su aplicación era mucho más amplia.

Se trataba de una información básica y previa que pretendía establecer si existía dentro del espacio geográfico en que se desarrollaría el proyecto, "*posibles áreas de interés arqueológico*". Este requisito es eliminado expresamente por el nuevo decreto. Dejando así al Museo Nacional y a la SETENA sin mecanismos para proteger efectivamente el patrimonio arqueológico nacional.

Es así como, al derogarse el requisito de la consulta al Museo Nacional sobre la existencia de áreas de interés arqueológico del Manual de Instrumentos Técnicos del Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, se desprotege evidentemente el bien tutelado en las leyes citadas y en la constitución política.

Para todas las demás situaciones se deroga este requisito, y se establece que las obras podrán continuar, a pesar de que se hayan descubiertos restos y rasgos de interés arqueológico, e independientemente de su importancia cultural e histórica si vencido el plazo de 15 días que se otorga al Museo Nacional, éste no se ha pronunciado. Se crea además un nuevo concepto, el de "*sitios arqueológicos sin importancia*", que son aquellos que presentan evidencia arqueológica insuficiente, que estén muy alterados, o que por sus características no permiten obtener información a partir de ellos.

Tampoco se consigna qué organismo determinará la importancia o no del hallazgo, lo cual es una omisión importante en las regulaciones contenidas en el decreto y que facilitaría la desprotección.

En el numeral tercero del Decreto que por este medio se impugna, se dispone que solamente procede el rescate arqueológico en los sitios arqueológicos de importancia, que "*merezcan ser registrados, analizados o excavados*". Estima la Defensoría de los Habitantes que al derogarse los controles previos, y al restringirse los casos en que procede el rescate de las piezas, se ha dejado sin protección real y efectiva al recurso cultural y arqueológico de la Nación, en la medida en que un control posterior entraría en vigencia una vez afectado el patrimonio arqueológico, cuando por el uso de maquinaria y equipo se exponen los sitios de registro

arqueológico. Evidentemente, en este caso ya se habrán dañado los mismos, alterado, o desmembrado las piezas y si aún así no se suspenden las obras por cuanto lo que procede es simplemente la comunicación del hallazgo, la situación final para cuando intervengan las autoridades calificadas y técnicas en el tema será a todas luces dañosa e irreversible.

Lo que anteriormente era una obligación, consultar sobre la importancia arqueológica que podía tener determinada zona, ahora se convierte en una acción potestativa para el desarrollador o empresario. Si éste lo desea puede realizar un estudio voluntario, de inspección arqueológica, para determinar aquellos sitios que puedan sufrir alteración o potencial daño, y establecer medidas preventivas.

Es así como todos los recursos en la etapa preventiva, quedan en la esfera volutiva del propietario del inmueble, sin que allí pueda intervenir ninguna instancia pública, a menos que realice la declaratoria de sitio arqueológico, para lo cual debe iniciar un procedimiento administrativo, declararlo así mediante Decreto Ejecutivo y eventualmente recomendar la expropiación. Valga señalar, que a la fecha, el Ministerio de Cultura, no ha procedido a declarar ni un solo sitio arqueológico en los términos en que lo señala la Ley N° 7555, a pesar de que dicha ley, tiene cuatro años de vigencia.

El citado decreto evidencia un marcado desprecio por el valor de este tipo de hallazgos y reduce el control oportuno a los sitios previamente declarados de interés arqueológico. Lo anterior limita la aplicación de los mecanismos de protección a las retrosecciones llevadas a cabo y a la información conocida hasta el momento.

Se ha indicado que este artículo dispone una obligación de hacer: conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico. Así se consigna que *“los valores culturales e históricos de una nación son su patrimonio máspreciado, pues ellos constituyen la herencia para las generaciones futuras”*⁴⁴².

La razón para que el Estado proteja este tipo de bienes radica en el derecho que asiste a los habitantes a conocer sus orígenes, a aprender del pasado, de comprender la cosmovisión ideológica de la cultura indígena, su lengua, técnicas productivas, estructuras sociales, usos y costumbres diversos⁴⁴³.

Ninguna organización moderna se da con independencia de su pasado, por el contrario, somos fruto de ese pasado histórico. Nada se da por generación espontánea.

La propia Sala Constitucional ha desarrollado su tesis sobre la importancia del patrimonio arqueológico. A efecto de incorporarla a la presente acción, se cita la Resolución N° 0729-96 de las 9:15 hrs del 9 de febrero, emitida en conocimiento de un recurso de amparo: *“En varias ocasiones este Tribunal ha reiterado la trascendencia que implica para cualquier país civilizado la protección y conservación del patrimonio histórico cultural, dada la importancia que para el conocimiento de las organizaciones sociales del pasado, y para la formación de la propia identidad y nacionalidad de los pueblos conlleva dicho patrimonio. La Constitución Política de Costa Rica en sus artículos 50 y 89 se refiere a la protección y conservación de las bellezas naturales y el patrimonio histórico y artístico de la Nación. Así en sentencia número 2706-95 ya citada y sobre este particular dispuso:...Todo objeto conservado, todo vestigio de vida y actividad del hombre de las sociedades del pasado, representa un testimonio que hace posible el conocimiento total o parcial, según sea el caso, de esos testimonios, y, por ende, de formas de vida ya inexistentes y desconocidas en el presente, pero cuyo conocimiento es de singular importancia, pues forman parte de la identidad cultural de la sociedad en que se vive: desde luego, en la medida en que un testimonio importante para la reconstrucción y conocimiento de los hechos del pasado. El Patrimonio Arqueológico Nacional consiste básicamente en los inmuebles y muebles, producto de la cultura prehispánica en el territorio nacional, así como los restos humanos, flora y fauna, relacionados con estas culturas. De lo anterior resulta el interés en la protección y conservación de esos hallazgos.”*

⁴⁴² Hernández Valle Rubén, Constitución Política, Comentada y Anotada. Ed. Juricentro, 1998

⁴⁴³ Antropología e Indigenismo. Ed. Cedral, Costa Rica, 1974

Por otra parte el Gobierno de Costa Rica suscribió la "Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas", el cual fue posteriormente ratificado el 29 de mayo de 1980. Esta Convención, también conocida como la Convención de San Salvador, fue aprobada mediante resolución N° AG/RES.210 (VI.0/76), en el Sexto Periodo Ordinario de Sesiones de la Asamblea General, realizada en Santiago de Chile, el 18 de junio de 1978.

Dicha Convención establece en el artículo 8, la obligación del Estado costarricense, de proceder a la identificación, registro, protección, conservación y vigilancia de su patrimonio cultural, para lo cual debe crear las disposiciones legislativas y reglamentarias necesarias para proteger eficazmente dicho patrimonio, así como garantizar la conservación de lugares y objetos arqueológicos.

Los bienes culturales que procura proteger esta convención son, en lo que interesa, los monumentos, objetos, fragmentos de edificios desmembrados y material arqueológico, pertenecientes a las culturas americanas anteriores a los contactos con la cultura europea, así como los restos humanos, de la fauna y flora, relacionados con las mismas.

Además el Estado costarricense ha ratificado, mediante Ley N° 4711 del 6 de enero de 1971, la "Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas o Privadas pueda poner en peligro", suscrita en París el 22 de noviembre de 1968.

Esta recomendación indica en sus considerandos que la civilización contemporánea y su evolución futura reposa sobre la tradición cultural de los pueblos y las fuerzas creadoras de la humanidad, así como sobre su desarrollo social y económico; que los bienes culturales son producto y testimonio de las diferentes tradiciones y realizaciones espirituales de lo pasado, y constituye así el elemento fundamental de la personalidad de los pueblos; que es indispensable conservarlos y presentarlos de modo que los pueblos se compenetren de su significado y mensaje y así fortalezcan la conciencia de su propia dignidad.

Justifica en sus considerandos la protección del patrimonio arqueológico en la medida en que están siendo amenazados por los trabajos públicos y privados que resultan del desenvolvimiento de la industria y la urbanización.

Las disposiciones preventivas y correctivas, contenidas en los principios generales, deben enderezarse a evitar la afectación del patrimonio arqueológico puesto en peligro por obras públicas o privadas que puedan deteriorarlos o destruirlos. Específicamente se refiere a obras urbanísticas, construcción y modificación de carreteras, producción de energía eléctrica y embalses con fines de riego, oleoductos y líneas de transmisión de energía eléctrica entre otras.

Se impulsa la conservación in situ, y la adopción de medidas preventivas con suficiente anticipación a la realización de las obras públicas y privadas. Específicamente el numeral 23 dispone que: *"...toda nueva construcción debería estar sujeta a excavaciones preliminares obligatorias de carácter arqueológico. En caso necesario, debería aplazarse la construcción para dar tiempo a que se tomen las medidas destinadas a conservar o salvar los bienes culturales de que se trate."*

Señala la Defensoría a lo largo de su análisis sobre este caso que se está en presencia de un derecho que requiere de la acción positiva y directa del Estado y no simplemente de su no intervención, a efecto de garantizar el ejercicio de los derechos constitucionalmente otorgados y reconocidos y censura la disposición del Gobierno para infraccionar esta normativa internacional y comprometer los valores históricos de la Nación.

b. Monumento erigido a los caídos en Pérez Zeledón:

Otro de los casos sobre los que la Defensoría tuvo conocimiento durante 1999 tiene relación con la alteración del monumento a los caídos ubicado en Pérez Zeledón.

En este caso sobre el patrimonio histórico, la Defensoría de los Habitantes tramitó una denuncia en relación con el hecho ocurrido el 7 de julio de 1999, cuando una empresa de autobuses procedió a realizar movimientos de tierra sobre el monumento a los caídos de la Batalla de San Isidro, ubicado en San Isidro de Pérez Zeledón, en el cual yace un número superior a 120 combatientes de ambos bandos de la guerra civil, que lucharon en esta batalla librada el 22 y 23 de marzo de 1948. Este monumento fue declarado patrimonio histórico mediante Decreto Ejecutivo N° 24486 del 4 de julio de 1995, pero dicha declaración debía de prorrogarse dos años después, debido a que el monumento se encontraba en propiedad privada y así lo establecía el artículo 4 de la Ley N° 5397, vigente en ese momento.

En octubre de 1995, se publica la Ley N° 7555 de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, la cual deroga la Ley N° 5397. Por lo tanto, al cumplirse el plazo de dos años de la publicación de la declaración de interés histórico del Monumento de los Caídos del 48 en agosto de 1997, éste quedó totalmente desprotegido. No fue sino hasta el 5 de junio de 1999, que el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, específicamente la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico, abrió el procedimiento correspondiente para la incorporación del citado monumento al patrimonio histórico, de acuerdo con lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 7 de la Ley N° 7555. Asimismo, el 17 de agosto de ese año, se le notificó a la empresa de autobuses, propietaria del predio en cuestión, la apertura de este procedimiento, por lo que no puede realizar cambios ni modificaciones a éste. Es necesario indicar, que ésta fue la segunda notificación, ya que en la primera no se siguió el procedimiento adecuado y, por lo tanto, no corrió el plazo de ley.

Sin embargo, entre la apertura del procedimiento antes indicado y la notificación a la empresa, el 7 de julio de 1999 ésta procedió a realizar trabajos sobre el monumento, causándole daños considerables, por lo que la Municipalidad de Pérez Zeledón, ante la denuncia de la Asociación de Excombatientes de la Guerra del 48, procedió a denunciar el asunto al Organismo de Investigación Judicial para determinar las responsabilidades penales y civiles del caso. Esta denuncia es la N° 007-99-00829, expediente N° 99-000686-064-PE de la Fiscalía de Pérez Zeledón.

La Defensoría considera que los hechos presentados con el Monumento de los Caídos del 48 pudieron haberse evitado, ya que no es hasta cuatro años después de la primera declaratoria y luego de que la empresa GAFESA realizara movimientos de tierra ocasionando lesiones al monumento, que el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes reanuda el estudio para la declaratoria de interés histórico, trámite que se estima innecesario debido a que ya había contado con la declaratoria anteriormente, por lo que la tramitación de un nuevo decreto protegiendo este inmueble debería haber sido más ágil y rápida.

De conformidad con lo indicado, deviene necesario resguardar las obras culturales e históricas del país en buen estado y estimular a la ciudadanía costarricense para que las conserve, promoviendo la belleza de estas obras para que se conozca su valor histórico, como lo es el Monumento de los Caídos del 48. Hechos como el presente, se dan precisamente porque las autoridades públicas desatienden las competencias asignadas por ley y permiten, por omisión, la afectación de un sitio que guarda los restos de 120 personas que murieron en una batalla resguardando los principios que consideraban importantes en ese momento para la patria, cada bando con una ideología diferente pero un compromiso que los llevó a ofrendar su vida por lo que consideraban correcto.

El Estado tiene que buscar las formas de preservar el patrimonio cultural e histórico del país, y por ende, la edificación en cuestión. Como parte del convenio se debe considerar el artículo 6 numeral 3, que *"obliga a no tomar deliberadamente ninguna medida que pueda causar daño, directa o indirectamente, al patrimonio cultural y natural situado en el territorio de otros Estados Partes en esta Convención"*. Asimismo, la Defensoría considera indispensable que el Monumento a los Caídos del 48 sea declarado patrimonio histórico lo antes posible, para evitar cualquier otro inconveniente, aunque con solo la tramitación del estudio ya existan limitaciones sobre la propiedad, y que se destinen los fondos necesarios para su reestablecimiento y conservación, así como para la expropiación del bien.

Por lo señalado anteriormente, es necesario referirse al acuerdo indicado en el presente informe, de cambiar el monumento de lugar, como lo han planteado la empresa propietaria del inmueble y representantes de los excombatientes. La Defensoría considera que si bien constituye

un esfuerzo por salvaguardar el "Monumento de los Caídos del 48", no es válido ya que el sitio en cuestión tiene importancia histórica por lo que sucedió en éste y no sólo por la obra allí construida. No se trata de exhumar los cuerpos y construir el monumento en otro lugar. Dicho lugar conmemorativo, pertenece a todos los costarricenses al integrar el patrimonio histórico de la Nación y no sólo a un grupo de personas involucradas directamente con los hechos ahí ocurridos, por lo que es conveniente acudir al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, para preservar el sitio histórico, como bien lo define la Ley N° 7555, y el monumento.

El sitio en cuestión es de gran valor histórico no sólo porque allí descansan las osamentas de los caídos en la batalla de las 36 horas: 120 cuerpos, uno de ellos perteneciente a Chavela, la única mujer que -según las fuentes aportadas a la investigación- fue enterrada en la fosa común de los caídos, sino porque allí se libró una lucha que resultó determinante para la victoria del grupo de los revolucionarios. Así las cosas, no se podría disponer del lugar antojadizamente, ya que es criterio de esta Defensoría que al realizarse el traslado podría estarse violentando precisamente aquello que se pretende preservar y evocar: el registro histórico."

Tan importante es el sitio en donde se libró una batalla que marcó el curso de la Guerra Civil de 1948, como el monumento en sí, el cual pretende recordar los hechos ocurridos en su suelo, por lo que de trasladarlo, se estarían violentando los ideales de aquellas personas que murieron en la Batalla de las 36 horas y lo que representa el sitio, que como bien lo señala la normativa citada anteriormente, tiene un *"valor significativo para la evolución o el progreso de un pueblo, desde el punto de vista histórico"*.

Diferente sería que el traslado de los restos fuera necesario ante un hecho de la naturaleza o fuerza mayor que pusiera en riesgo su conservación, pero no siéndolo, no se justifica su traslado, sino por el contrario, obliga a las autoridades nacionales a disponer de los medios idóneos para conservar y preservar el sitio donde actualmente yacen los restos y restablecer el monumento, o construir uno mejor.

7. *Desregulación en materia de productos químicos. Impacto en la Salud Pública*

Mediante la sanción al Decreto Ejecutivo N° 28113-S, publicado en el Alcance N° 74 a La Gaceta N° 194, el Poder Ejecutivo, se desregula el Registro de Productos Peligrosos, contrariando así los derechos constitucionalmente reconocidos a la vida, a la salud y a un ambiente sano y libre de contaminación.

El decreto que suscriben el Presidente de la República y el Ministro de Salud, se apoya en la necesidad de eliminar obstáculos que dificulten las condiciones de competitividad económica del país. Asimismo se hace alusión a la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, en el sentido de revisar, analizar, simplificar y eliminar trámites, para proteger el ejercicio de la libertad de empresa y la defensa de la productividad.

Finalmente, se indica imperativo para la Administración introducir cambios para la atracción y consolidación de las inversiones en el país.

Este Decreto fue impugnado ante la Sala Constitucional por el Colegio Federado de Químicos e Ingenieros Químicos, acción dentro de la cual coadyuvó la Defensoría y que se tramita bajo el Expediente N° 99-8561 de la Sala Constitucional. La gestión de la Defensoría fue admitida por la Sala desde el 9 de febrero del año en curso. En dicho expediente figuran también como coadyuvantes la Escuela de Química de la Universidad Nacional, la Red de Consumidores Alerta y se han recibido notas de apoyo a la gestión realizada por parte de la Defensoría, del Colegio de Médicos y Cirujanos, Colegio de Médicos Veterinarios y del Colegio de Microbiólogos.

Estimó en esa oportunidad esta Defensoría que no correspondía al Ministerio de Salud realizar dicha promoción, simplificación y desregulación, con miras a fomentar la libre competencia y competitividad de la economía costarricense. Deviene así incompetente el Ministro de Salud para emitir este tipo de normas, en el tanto escapan de los fines otorgados por el ordenamiento al ente rector del sector salud, al cual corresponde entre otros, implementar lo

dispuesto por el artículo 1º de la Ley General de Salud, Ley N° 5395, que dispone: *“La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.”*

Además dispone la misma fuente normativa de previa cita, en el numeral 7 que: *“La presente y demás leyes, reglamentos y disposiciones administrativas relativas a la salud son de orden público y en caso de conflicto prevalecen sobre cualquier otras disposiciones de igual validez formal, sin perjuicio de las atribuciones que la ley confiere a las instituciones autónomas del sector salud. Queda a salvo lo dispuesto en los convenios y tratados internacionales.”*

Es así como puede concluirse que el fin primordial del Ministerio de Salud es la protección del derecho a la salud. Cualquier otro fin que se quiera cumplir resultaría subordinado y accesorio de éste, y no como erróneamente se ha consignado en las consideraciones contenidas en el decreto impugnado.

En este mismo orden de ideas no puede tomarse únicamente el derecho a la libertad de comercio -también de rango constitucional en virtud de los contenidos de los artículos 28, 45 y 46- como punto de partida para la toma de decisiones que devienen en un acto administrativo contrario a la Constitución Política, dado que no logra armonizar ambos derechos, sino que violenta el derecho a la salud y a un ambiente sano y libre de contaminación, al eliminar las normas de control emitidas para garantizar la seguridad de los demás, superponiendo así el derecho al comercio sobre los citados derechos.

El desarrollo realizado por la Sala Constitucional enseña que *“(…) Existe también una correlación estrecha entre la calidad de vida, como derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y los valores de la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, así como el derecho a la vida y a la integridad física, amenazados por los atentados más graves contra el ambiente(…)”*⁴⁴⁴

Sobre este tema precisa examinar lo que la doctrina ha considerado⁴⁴⁵:

“(…) Los derechos fundamentales representan una de las decisiones básicas del constituyente a través de la cual los principales valores éticos y políticos de una comunidad alcanzan expresión jurídica. Ya que, como anteriormente he indicado, los derechos fundamentales señalan el horizonte de metas socio- políticas a alcanzar, al tiempo que establece la posición jurídica de los ciudadanos en sus relaciones con el Estado o entre sí.

Esta peculiaridad de los derechos fundamentales incide en su interpretación y exige que su significado sea entendido unitariamente, es decir, como un sistema entre cuyos elementos no pueden existir antítesis o contradicciones de orientación y sentido. Pero, al propio tiempo, dicho sistema no forma un compartimento estanco dentro de la Constitución, sino que forma parte integrante del orden constitucional en su conjunto y se halla ligado orgánicamente a las restantes normas constitucionales(…)”

Como lo señala el tratadista, y lo ha reiterado la Sala Constitucional, los derechos reconocidos en la Constitución Política deben interpretarse de manera que no vayan a contraponerse unos con otros. La interpretación y aplicación de las normas constitucionales debe ser mucho más que un simple ejercicio gramatical, y desarrollar lo que el ordenamiento Constitucional en su conjunto establece.⁴⁴⁶

El derecho a disfrutar de un ambiente sano y libre de contaminación también se encuentra protegido por diferentes instrumentos de derecho internacional. Entre ellos el artículo 11 del

⁴⁴⁴ Op cit.

⁴⁴⁵ Pérez Luño, Antonio. “Derechos Humanos Estado de Derecho y Constitución”

⁴⁴⁶“(…) la tendencia natural de los pueblos mueve a rodear a la constitución política con un sistema de protección contra quebrantos originados en conductas extraviadas de los ciudadanos, sean estos gobernados o gobernantes. Una constitución política simboliza lo que la sociedad considera bueno y esencial para ser gobernada conforme el bien común, y también sanciona todo el ordenamiento jurídico que con ella y de ella surge. La estabilidad constitucional, por tanto, se convierte en el objetivo principal de los mecanismos tutelares de la integridad del texto jurídico por excelencia de un país.” en Volio Jiménez, Fernando. Los Controles Constitucionales de los Derechos Humanos en Centroamérica. En El juez y la defensa de la democracia: un enfoque a partir de los derechos humanos. Espinal Irías, Rigoberto 1a. Ed. San José, Costa Rica, IIDH, 1993. P 102.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos, así como por el principio primero de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano.

Para hacer efectiva la protección del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se han establecido principios generales que sirven como herramientas para la ejecución de las normas ambientales, entre ellos se encuentra el "*principio precautorio*" o "*principio de la evitación prudente*", el cual está contenido en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Declaración de Río, y que dispone que "*cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente*".

En este orden de ideas se torna necesario indicar que las sustancias a las que se refiere el decreto impugnado pueden ocasionar graves o hasta gravísimos daños, si su manipulación y transporte no es la adecuada. Por lo que no sólo su registro, sino además el manejo que se les dé, necesariamente debe ser regulado.

Entre este tipo de sustancias se encuentran las siguientes: explosivos; comburentes; sustancias fácilmente inflamables; sustancias extremadamente inflamables; sustancias irritantes que pueden provocar una reacción inflamatoria; sustancias nocivas, es decir aquellas que por inhalación, ingestión o penetración cutánea puedan entrañar riesgos de gravedad limitada; sustancias tóxicas que pueden producir riesgos graves, agudos, o crónicos, incluso la muerte; cancerígenos; corrosivos; sustancias infecciosas; sustancias teratogénicas, que son aquellas que por inhalación, ingestión o penetración cutánea puedan inducir lesiones en el feto durante su desarrollo intrauterino; sustancias mutagénicas, que son aquellas que por inhalación, ingestión o penetración cutánea puedan producir alteraciones en el material genético de las células; sustancias reactivas; sustancias ecotóxicas, que son aquellas que presentan riesgos inmediatos o diferidos para el medio ambiente.⁴⁴⁷

*"En este sentido es importante resaltar que al hablar de daños al medio ambiente no sólo nos estamos fijando en las grandes catástrofes ambientales. Con ser éstas importantes, también debemos tener en cuenta las pequeñas agresiones que día a día se producen contra el medio ambiente; y quizás debemos fijarnos más en éstas que en aquellas; ya que a la postre pueden hacer mucho más daño muchos pequeños accidentes que se repiten diariamente sin que nadie les preste atención (y, por tanto, sin reparación) que uno solo de enorme importancia que, por su propia naturaleza, acapara la atención de todos y, mejor o peor, es subsanado."*⁴⁴⁸

En este mismo orden de ideas, la Ing. Verónica Nápoles Franco funcionaria de Merck México, S.A, ha señalado que "*la seguridad al manejar sustancias químicas empieza con la calidad de éstas. Debido a impurezas, los reactivos analíticos pueden comportarse de forma inesperada, ocasionando accidentes*"

No puede obviarse, por lo tanto, -como ya ha sido indicado por esta Defensoría- que el principio precautorio conlleva a una justicia prospectiva, también conocida como *mandado de segurança*⁴⁴⁹, la cual se entiende como aquellas acciones adoptadas para garantizar espacios y acciones que aseguren la protección y promoción de los derechos y valores contenidos en la Constitución Política. "*(...)Precisamente ésta es la razón por la que las medidas preventivas deben tratarse en este momento, ya que son muestra de uno de los pilares básicos de la protección ambiental: la prevención, la necesidad de evitar la producción del daño. En este sentido, las medidas preventivas son buena muestra de la especialidad de la responsabilidad civil por daños al medio ambiente. (...)*"⁴⁵⁰

Realizar una exclusión de este tipo de sustancias por encontrarse éstas en su estado puro, conlleva el dictado de un acto administrativo que no responde a criterios técnico-científicos,

⁴⁴⁷ Manual de Contaminación Ambiental, Fundación MAPFRE Madrid 1994 p p 85-88.

⁴⁴⁸ De Miguel Perales, Carlos. La responsabilidad civil por daños al medio ambiente. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1994. P 26

⁴⁴⁹ Francisco Fernández Segado. Op cit. "Los nuevos retos en la tutela de los derechos" en Liber Amicorum, Vol. 1, p. 706.

⁴⁵⁰ Op cit. p 94.

que devienen en una amenaza directa a los derechos constitucionalmente reconocidos de la vida, salud y a un ambiente sano y libre de contaminación.

Es primordial que esos derechos constitucionalmente protegidos puedan hacerse realidad y no sean sólo letra muerta dentro de un texto jurídico. Deviene inconstitucional, que no se regulen aspectos fundamentales y se deje por fuera la competencia de ente rector que le ha sido asignada al Ministerio de Salud. *"(...) Sin un contenido de valores democráticos, promotores de la dignidad humana, la constitución política actuaría como un instrumental jurídico neutro, ajeno a toda preocupación altruista relativa a un fin superior de la organización social; manifestaría el frío resultado de un ejercicio académico, ejecutado a puertas cerradas en un gabinete de juristas, en función de la fachada ornamental de un régimen político ficticio, o lo que sería peor, de uno verdadero que tenga una finalidad antidemocrática.(...)"*⁴⁵¹

Asimismo, no puede obviarse que *"una constitución política simboliza lo que la sociedad considera bueno y esencial para ser gobernada conforme el bien común, y también sanciona todo el ordenamiento jurídico que con ella y de ella surge. La estabilidad constitucional, por tanto, se convierte en el objetivo principal de los mecanismos tutelares de la integridad del texto jurídico por excelencia de un país"*.⁴⁵²

Es necesario indicar que al dejarse por fuera de este reglamento tales términos, la función contralora, preventiva y rectora del Ministerio de Salud se hace a un lado, para justificar la desregulación que más que desregulación en sí, puede ser válidamente considerada como desprotección a los derechos fundamentales.

La jurisprudencia constitucional sobre los derechos a la vida y a la salud es abundante, entre las consideraciones esgrimidas por ella, se tiene lo siguiente: "En cuanto al derecho a la salud, es importante decir que(...) si bien nuestra Constitución Política no contempla en forma expresa ese derecho sí se preocupa de regular expresamente los aspectos con ella relacionados, catalogados como parte de los derechos constitucionales sociales, como el derecho a la seguridad social, no se puede negar su existencia, por ser derivado directo del derecho a la vida protegido en el artículo 21 de nuestra Constitución, ya que éste –el derecho a la vida es la razón de ser y explicación última del derecho a la salud. La conexión existente entre ambos es innegable, el derecho a la salud tiene como propósito fundamental hacer efectivo el derecho a la vida, sino también los demás aspectos que de ella se derivan. Se dice con razón, que el ser humano es el único ser de la naturaleza con conducta teleológica, porque vive de acuerdo a sus ideas, fines y aspiraciones espirituales, en esa condición de ser cultural radica la explicación sobre la necesaria protección que, en un mundo civilizado, se le debe otorgar a su derecho a la vida en toda su extensión, en consecuencia a una vida sana. Si dentro de las extensiones que tiene este derecho está, como se explicó, el derecho a la salud o de atención a la salud ello incluye el deber del Estado de garantizar la prevención y tratamiento de las enfermedades" (Resolución N° 1915-92 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

En igual sentido, la Sala Constitucional establece que " si bien es cierto, el fundamento del potencial humano es la salud física, debemos recordar que la salud y, en consecuencia, la preservación de las especies vivas sólo es posible en solidaridad. En términos generales, la salud es, innegablemente importante ya que es la base para establecer una sociedad justa y productiva, y es la piedra angular para que se puedan desarrollar las potencialidades que tienen las personas de realizarse a plenitud, individual y socialmente" ⁴⁵³

En relación con la protección del medio ambiente, también es abundante la jurisprudencia constitucional, al respecto la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, ha indicado: *"Se debe tomar en consideración que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente de deterioro de la base de recursos y no se puede proteger cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de ello. Es preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual*

⁴⁵¹ Volio Jiménez, Fernando. Los Controles Constitucionales de los Derechos Humanos en Centroamérica. En El juez y la defensa de la democracia: un enfoque a partir de los derechos humanos. Espinal Irías, Rigoberto 1a. Ed. San José, Costa Rica, IIDH, 1993. p 99.

⁴⁵² Op.cit. p 102.

⁴⁵³ Resolución N° 4423-93 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

*satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro. Se trata en consecuencia, de una política cuyo núcleo es una planificación a largo plazo a través de políticas estatales, las cuales deben cumplir con todos los requisitos exigidos por las normas existentes y que, lógicamente, en este campo deben ser vistos con criterios restringidos, pues si se destruyen o se dañan los recursos naturales por una decisión precipitada o bien cuando las condiciones requeridas no son cumplidas, el desarrollo económico, social y político se afectará y decaerá, trayendo como consecuencia lógica la pérdida de la calidad de vida del ciudadano y, por ende la pérdida de una riqueza invaluable que bondadosamente la Naturaleza nos ha regalado.*⁴⁵⁴

*" (...) Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de **no menos trascendencia** encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da entrada así a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite, lo más posible, el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales (...)"*⁴⁵⁵

Por su parte el artículo 46 de la Constitución Política de manera expresa señala: "(...) Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias."

En este mismo sentido los artículos 3, 4 y 8 de la Ley de Promoción de la Competencia y Protección Efectiva al Consumidor. Es por ello que la Defensoría de los Habitantes ha considerado que la emisión de este tipo de decretos desreguladores, lejos de procurar la eficiencia buscada, comprometen derechos fundamentales porque no establecen mecanismos adecuados de control ni garantías para los consumidores.

8. Vivienda Popular y Políticas Públicas

Los problemas que enfrenta el país en la generación de opciones para que los sectores más pobres de la sociedad costarricense accedan a una vivienda digna, son múltiples. Es por ello que éste tema es abordado todos los años en el Informe Anual que se rinde ante la Asamblea Legislativa.

a. Bonos de Vivienda Popular Pendientes

Durante el período de labores de 1999 y lo que va del 2000 la Defensoría ha acreditado una importante morosidad en la asignación de contenido económico y entrega de los bonos de vivienda ya formalizados de al menos trece mil casos⁴⁵⁶, de éstos la mayor parte corresponde a bonos formalizados por las entidades del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que fueron intervenidas en dicho período, así como también a bonos que corresponden al período de la Comisión Especial de Emergencia y del Banco Anglo Costarricense que, ante la imposibilidad de otorgar escrituras, no se han podido girar los recursos correspondientes, por lo que los beneficiarios continúan viviendo en ranchos ubicados por los terrenos que supuestamente les corresponden. Esta situación ya persiste por varios años lesionando los derechos de los habitantes y afectando sus condiciones de vida que se ven desmejoradas en relación con aquellos que calificaron con posterioridad.

⁴⁵⁴ Resolución N° 4423-93 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

⁴⁵⁵ Resolución N° 4423-93 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

⁴⁵⁶ Oficio No. DF-0675-2000 de fecha 14 de marzo del 2000, suscrito por el Lic. Juan de Dios Rojas Cascante, Jefe a.i. del Departamento Financiero del Banco Hipotecario de la Vivienda.

Dicha morosidad se traduce en la elevación del costo de las viviendas, dado que muchas de éstas fueron construidas a través de créditos puente o de financiamiento temporal mientras los recursos del bono ingresaban a fin de cancelar dichos préstamos.

No puede aceptarse por parte de esta Defensoría que sean aprobados bonos como los anteriores, sin que se les dé contenido económico, ya que esta práctica representa un grave perjuicio para el habitante que, confiado en que ya le ha sido aprobado el bono de vivienda y ha suscrito un compromiso a través de una escritura pública, toma la decisión de adquirir un crédito temporal para ir construyendo su casa.

El que se hayan intervenido algunas de las entidades autorizadas, no obsta según criterio de la Procuraduría General de la República para que se giren los dineros respectivos a los beneficiarios, dado que éstos no pueden tenerse como acreedores ni como inversionistas de las entidades intervenidas.⁴⁵⁷ Lo anterior en el entendido de que dichos recursos no son ni fueron recursos propios de las entidades intervenidas como producto de una intermediación financiera o bancaria, la entidad lo que hace es administrar esos recursos en nombre y por cuenta de otro.

b. Cobros Judiciales y Remates de Viviendas adquiridas con el bono

Otro de los problemas señalados en el Informe Anual 1998-1999, fue el de la imposibilidad, según criterio emitido por Contraloría General de la República, de que la Comisión Liquidadora del Fondo de Compensación Social pague las deudas contraídas por los beneficiarios de los bonos que adquirieron o construyeron sus viviendas con crédito extraordinario otorgado por las entidades autorizadas de naturaleza privada.

En relación con este caso, que afecta a miles de familias beneficiadas con el bono, la Defensoría de los Habitantes coadyuvó en una gestión iniciada por el presidente de la Junta Liquidadora del Programa ante la Contraloría General de la República a fin de que el ente contralor se pronunciase sobre la posibilidad de compensar las deudas que se mantienen a favor de entidades privadas autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Lo anterior por considerar que los créditos extraordinarios los adquirían los beneficiarios única y exclusivamente para completar una solución de vivienda, dado que el monto otorgado mediante el bono era insuficiente, aún para una casa de interés social.

Esta gestión resultó infructuosa cuando la Contraloría General de la República, mediante oficio N° DAJ-494-99 del 7 de diciembre de 1999, se pronunció en el sentido de que el convenio INVU-DESAF que permitió el uso de los recursos del Fondo de Asignaciones Familiares para la ejecución del tantas veces mencionado programa de Compensación Social, limitó ese uso a la atención de las deudas u obligaciones adquiridas por los beneficiarios con entidades públicas, por lo que estimó improcedente, desde el punto de vista jurídico, autorizar la compensación de las deudas contraídas con entidades privadas, aún cuando éstas forman parte del Sistema Financiero para la Vivienda.

En conocimiento de esta resolución la Defensoría de los Habitantes interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de la interpretación que realizó la Contraloría General de la República, la cual fue admitida para su trámite ante la Sala Constitucional.⁴⁵⁸

La Defensoría ha sostenido que con el remate de cada una de las viviendas, pierde la familia beneficiaria, pierde el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y por supuesto pierden todos los habitantes que han contribuido a formar el patrimonio público del que se nutre el sistema.

Es por ello que las entidades autorizadas, independientemente de su naturaleza, no pueden verse como externas al sistema, sino que son parte fundamental del mismo, por lo que las medidas que se adoptan en beneficio de los deudores deben aplicar uniformemente a todas ellas.

⁴⁵⁷ Opinión Jurídica de la Procuraduría General de la República N° OJ-129-99 de 10 de noviembre de 1999

⁴⁵⁸ Expediente N° 1156-2000 Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia

En forma reciente y mediante la emisión del Decreto Ejecutivo N° 28629-P-TSS, publicado en La Gaceta N° 97 del 22 de mayo de 2000, el Poder Ejecutivo autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social, a través del Programa "Atención Integral para la superación de la pobreza para el año 2000", para otorgar subsidio a los deudores cuyos acreedores sean sujetos de derechos privado que presentaran reclamo ante el Programa de Compensación Social, que no se hayan visto beneficiados por este programa pero que cumplan sus requisitos.

Pese a que la Defensoría es la primera en felicitar a las autoridades del gobierno por la feliz idea de emitir este decreto, lamenta que no se hayan considerado los intereses generados durante el tiempo que el propio gobierno se ha tomado para resolver esta situación. En caso de que finalmente no se incluyan los intereses, entonces deberán buscarse mecanismos alterativos para detener los remates.

Caso contrario, la inversión que ahora se autoriza al Instituto Mixto de Ayuda Social tendría como único efecto el de reconocerle a las entidades autorizadas el principal de la deuda, pero igualmente podrían llevar a remate a los beneficiarios por el monto correspondiente a los intereses, en cuyo caso el Programa de atención integral de dicha institución no cambiaría en mucho la situación actual de los deudores ya que las entidades autorizadas y acreedoras los llevarían a remate por el monto correspondiente a los intereses, como ya ha ocurrido en algunas de las denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes, durante este año y como podría ocurrir con al menos los 807, casos que se tramitan a instancia de Coovivienda en los juzgados nacionales⁴⁵⁹.

Por otra parte, el Informe N° 63/2000 del 19 de mayo, emitido por el Departamento de Estudios Especiales, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, de la Contraloría General de la República, concluye en una Auditoría realizada al BANHVI, que éste **no** ha "ejercido una adecuada fiscalización de los recursos girados por el Banco a las entidades autorizadas, que como supervisor auxiliar de la SUGEF, le corresponde ejecutar sobre las millonarias operaciones respaldadas con garantía hipotecarias."

Ese mismo informe de auditoría, señala que la Contraloría General logró determinar que del total de activos del FONAVI únicamente el 15% correspondía a la cartera de crédito hacia las entidades autorizadas, mientras que un monto cercano al 38% constituían inversiones permanentes y valores negociables, a pesar de que la Ley No 7052 dispone que el BANHVI deberá disponer la totalidad de los recursos del FONAVI para el financiamiento de viviendas de interés social.

El derecho a acceder a una vivienda digna es un derecho fundamental y como tal, el Estado debe llevar a cabo una serie de actividades para garantizar su ejercicio y efectivo disfrute.

La intervención en el mercado, en la determinación de las tasas crediticias y en establecer toda suerte de incentivos y controles, se justifica en la medida en que se torna necesario incidir para hacer eficaces los derechos económicos y sociales de los habitantes, protegiendo y salvaguardando los intereses de los sectores especialmente vulnerables, entiéndase consumidores, usuarios y habitantes que reciben ingresos por debajo de la línea de pobreza, los cuales en Costa Rica, y de acuerdo con el último dato, se estima en un 33% de la población nacional⁴⁶⁰.

Como bien indica Quinzio Figueiredo: "los derechos humanos, cuyos preceptos están contenidos en declaraciones, documentos, textos, tratados, resoluciones, pactos, etc., de carácter internacional, incluidos en ellos los de orden regionales, forman hoy, indiscutiblemente, un conjunto de normas jurídicas obligatorias, eficaces y efectivas, de pleno e indiscutible acatamiento de los hombres y de los Estados."⁴⁶¹

⁴⁵⁹ Uno de los aspectos que preocupan y que debe necesariamente tomarse en cuenta, es que muchas de estas familias están constituidas por mujeres solas, jefas de hogar cuyos ingresos se encuentran por debajo de la línea de pobreza. En un estudio aleatorio realizado de los expedientes presentados ante la Comisión Liquidadora de Compensación Social se acreditan núcleos familiares con al menos 3,3 dependientes y con ingresos totales inferiores a 46,000 colones mensuales para satisfacer todas las necesidades básicas.

⁴⁶⁰ Periódico La Nación, Economía y Negocios, sábado 29 de enero de 2000.

⁴⁶¹ Quinzio Figueiredo, Jorge Mario. "Sistema Electoral y Derechos Humanos"

9. Caso de los trabajadores bananeros afectados por el DBCP

La Defensoría de los Habitantes emitió un informe final en noviembre de 1998, en relación con la afectación de los trabajadores bananeros por exposición al producto DBCP durante la década de los setenta.

La Comisión para el Estudio de la Problemática del DBCP, integrada por el Gobierno de la República, en atención a una recomendación girada por la Defensoría, emitió un informe en el que resume las gestiones realizadas para el estudio de la problemática de los trabajadores que resultaron afectados por la aplicación del DBCP.

El informe en el que se consigna el trabajo realizado a poco más de un año de publicado el Decreto Ejecutivo N° 273843-MTSS que conformó dicha instancia por recomendación de la Defensoría de los Habitantes, ha sido cuestionado por esta institución, entre otros aspectos, por no haberse oficializado la lista de los trabajadores que deben ser atendidos, diagnosticados y tratados médicamente y, en tal caso, poder evaluar las posibilidades de aplicar el beneficio de pensión por invalidez o bien por el régimen no contributivo, no quedando claro como lo demostró la investigación realizada por esta Defensoría, que la mayoría de los afectados, no califican por faltantes de cuotas no reportadas o por el tiempo requerido. El citado informe no define claramente los aspectos de tiempo y modo, ni inició de la atención solicitada a los afectados; propone la creación de unidad ejecutora que no ha sido conformada a la fecha. Todos estos aspectos debieron ser realizados oportunamente por la misma Comisión que se suponía de carácter ejecutiva y propositiva de soluciones concretas.

Lamenta la Defensoría que hayan transcurrido 19 meses desde que el Consejo de Gobierno aprobará el informe final que sobre el caso se emitiera, sin que hasta el momento se hayan planteado propuestas que consideren y definan los medios para proteger efectivamente los intereses de los trabajadores bananeros. Por el contrario, la situación insoluble se ha postergado.

En relación con las gestiones realizadas por esa Defensoría en el seguimiento de este caso, se ha estado presente en la audiencia que durante el mes de abril se fijara en la investigación

realizada por el Colegio de Abogados para determinar la responsabilidad profesional de los abogados que representaron a los trabajadores en los reclamos por la indemnización. Por otra parte, el 18 de mayo del año 2000 se llevó a cabo un taller con representantes de las Procuradurías de Derechos Humanos y las Defensorías de la Región Centroamericana en el cual se ha expuesto la investigación realizada en Costa Rica, sus conclusiones y las recomendaciones emitidas. Dicha actividad ha promovido la realización de estudios e investigaciones en los países del área en donde igualmente se encuentra una cantidad de trabajadores que fueron expuestos a productos químicos altamente tóxicos.

Continúan los esfuerzos por parte de la Defensoría de los Habitantes para obtener colaboración internacional a efecto de realizar los estudios e investigaciones necesarios en los trabajadores y sus hijos afectados con el objetivo de confirmar o descartar la afectación a nivel de ADN y su asociación con el producto.

El tema fue propuesto en el Consejo Centroamericano de Procuradores en la reunión sostenida en Ciudad de Guatemala, en marzo del 2000, acogiéndose la gestión ante los organismos de las Naciones Unidas, como un esfuerzo centroamericano.

10. Concurso Aportes al Mejoramiento a la Calidad de Vida 1999

El tema de la calidad empieza a discutirse en los últimos años como una consecuencia de las actividades manufactureras y de servicio, que deben adaptarse al fenómeno de los mercados globales.

Poco a poco, el tema de calidad empieza a trascender el ámbito estrictamente industrial o de mercado, incorporando referencias de orden sociales, dado que no siempre la obtención de un producto o la prestación de un servicio de calidad se logra con la garantía, entre otras cosas, de equidad social, mínimo impacto en el ambiente, o incorporación de criterios de igualdad entre los géneros, todas estas premisas necesarias del desarrollo sostenible. Es en el marco de esta última

preocupación que la Escuela de Ingeniería Industrial de la Universidad de Costa Rica concreta en 1993, la iniciativa de organizar un reconocimiento nacional a personas, empresas o instituciones que en el desempeño de sus actividades ordinarias aporten de manera evidente al mejoramiento de la calidad de vida de los costarricenses.

Desde 1995, el Concurso se encuentra bajo la coordinación de la Defensoría de los Habitantes y cuenta con el apoyo de un Comité Organizador integrado por representantes de la Escuela de Ingeniería Industrial y la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Nacional, la Comisión de Derechos Humanos de Centroamérica (CODEHUCA), el Consejo Nacional de Rectores (CONARE). Además apoya el trabajo del Comité en su carácter personal el Dr. Guido Miranda y el Lic. Luis Fernando Astorga. Para este año 2000, se cuenta con la incorporación de la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

El objetivo del Concurso Aportes a la Calidad de Vida es el de otorgar un reconocimiento, en el que se destaquen aspectos y aportes positivos realizados por distintos sectores de la sociedad que inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y que perfilan el tipo de sociedad que queremos construir, tales como:

- Solidaridad contributiva y de seguridad social
- Protección, conservación y uso sostenible de los recursos
- Integración del concepto de género en los programas, proyectos o actividades que se postulan.

El Jurado Calificador del Concurso del año 1999, estuvo integrado por la Dra. Sonia Marta Mora, Vicerrectora Académica de la Universidad Nacional, Dr. Francisco Barahona, Catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, Dr. Guido Miranda, Consultor Internacional en materia de Salud Pública y Ex Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense del Seguro Social, la Licda Sandra Pizsk, Defensora de los Habitantes, y la Dra. Virginia Trimarco, Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Coordinadora Residente del Sistema de Coordinación de las Agencias de las Naciones Unidas en Costa Rica.

Este grupo de distinguidas personas tuvo una ardua labor al seleccionar a los ganadores, ya que participaron personas, instituciones y organizaciones que han realizado meritorias obra y que merecían ser considerados.

Entre los aspectos que el Jurado Calificador evaluó para efectos de otorgar el reconocimiento fueron las siguientes:

- Contribuir en el mejoramiento de la calidad de vida en Costa Rica.
- Contar con una actuación efectiva y corroborable en la actividad o actividades que lo haría ser acreedor del reconocimiento.
- No tener conflicto de intereses con el Jurado.

El reconocimiento del premio para 1999 recayó sobre las siguientes personas y organizaciones:

Categoría Persona Física. Sr. Fernando Durán Ayanegui. En reconocimiento a su aporte a la educación, apoyo al desarrollo científico, la cultura, el ambiente, por su visión humanista y por su lucha por la paz, además de una búsqueda de expresiones auténticas de nuestra identidad a través de su larga producción literaria.

Categoría: Entidad Privada Productora de Bienes y Servicios. Coopebrisas, R.L. Por ser pionera en su labor y participar activamente en el proceso integral de gestión y desarrollo, constituyéndose en una fuerza impulsora de trascendencia para el mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad de Brisas de Alfaro Ruiz.

Categoría: Entidad Pública.

- Hospital Nacional de Geriátría y Gerontología, Dr. Raúl Blanco Cervantes. Por ser líder en la atención integral de los ancianos y sus familias, así como por el impulso brindado a la docencia, investigación, atención y mejoramiento de la calidad de vida de los adultos mayores a través de su apoyo en las áreas médicas, funcionales, psíquicas y sociales.
- Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos. CITA. UCR. Por sus logros en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad rural. Aumentar el rendimiento de la producción, la eficacia en la distribución de productos alimenticios y agrícolas, promoviendo el desarrollo auténtico e integral.

Categoría: Organización de la Sociedad Civil. Fundación Neotrópica. Por su actividad pionera en el desarrollo y soluciones sostenibles de la región, mediante la investigación, ejecución y difusión de acciones que generen opciones viables a los patrones de uso destructivo de la base de los recursos naturales renovables.

Categoría : Entidad Regional Centroamericana. Centro Cultural de España de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Por su permanente labor de promoción y cooperación cultural, artística y económica entre las naciones de Hispanoamérica y España.

Reconocimientos especiales otorgados por la Defensoría de los Habitantes en el marco del Premio Aportes Al Mejoramiento a la Calidad de Vida de 1999:

- **Granja Avícola Santa Marta S.A.** Por ser modelo en la labor que realiza y los altos niveles de producción y de calidad alcanzados, la utilización del control biológico de los vectores.
- **Programa Interdisciplinario de Atención Primaria para la Salud Oral– Comunidad de Palmares.** Por ser un programa pionero de gran impacto en la calidad de vida de la población rural infantil de Palmares mediante un proceso educativo y preventivo en la salud dental.

Entre las actividades que lleva a cabo el Comité Organizador, es la de seleccionar un tema de fondo anual, el cual es desarrollado en el transcurso del evento y para 1999 fue "Corrupción y Calidad de Vida". Como expositor, se contó con la distinguida participación del Dr. Gabriel Macaya, Rector de la Universidad de Costa Rica, en la actividad de clausura que tuvo lugar en el Centro de Alta Tecnología "Dr. Franklin Chang Díaz", el 29 de octubre de 1999, a las 6:00 p.m.

El Comité Organizador del Premio para el año 2000 ya inició su labor con la coordinación del evento seleccionando como tema de "Violencia", como tema de fondo a discutir durante las jornadas de análisis que se convocan alrededor del Concurso. Por lo amplio de este tema se han programando tres foros, los cuales estarán a cargo de las universidades estatales participantes en el Comité Organizador, los cuales estarán realizándose durante los meses de setiembre y octubre de este año.

D. DIRECCIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA

La Dirección de Control de Gestión Administrativa se ocupa del tratamiento, desde el punto de vista administrativo, de las diferentes temáticas que atiende la Defensoría. Este enfoque está orientado a la fiscalización del accionar del sector público en el marco del cumplimiento, por parte del Estado costarricense, del respeto y desarrollo de los derechos económicos y sociales

Los habitantes requieren transparencia, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos a cargo de la Administración Pública. Por tanto, la fiscalización del cumplimiento de estos principios ocupa el accionar de la Dirección de Control de Gestión Administrativa, combatiendo las situaciones de pasividad o inercia en la actuación estatal, o bien la existencia de omisiones o infracciones a su deber legal de actuar que le es propia.

La temática que conoce la Dirección es muy diversa y amplia, pero gira en torno a tres ejes principales a saber:

- El Estado como productor de bienes y servicios, entendiendo la prestación de los servicios públicos como un medio para satisfacer los derechos fundamentales de los habitantes.
- La operación del sector público como responsable de la satisfacción de los derechos e intereses de los habitantes en el campo de la administración y la economía.
- El Estado como patrono

En ese orden de ideas, el descontento por el accionar de los Gobiernos Locales continúa siendo uno de los principales temas de las quejas que recibe la Dirección. La mala prestación de los servicios públicos, las malas condiciones de la infraestructura vial y sanitaria, así como lo relativo al incumplimiento de la normativa urbanística vigente son sólo algunos de los temas más frecuentes que conoce la Dirección en materia de Municipalidades.

En punto a dicha temática, la labor realizada por la Dirección desde años anteriores ha logrado ir detectando la reiteración en cuanto a la presentación de quejas relacionadas con temas específicos. Lo anterior hizo que la Dirección se propusiera como objetivo de trabajo, aparte de la atención de la casuística, el realizar investigaciones generales sobre determinados problemas que afrontan los Gobiernos Locales y que pese a la existencia de reiterados informes que llaman la atención sobre los mismos, continúan sin una solución integral a los mismos, lo cual queda demostrado en el incremento en el número quejas recibidas.

De esta forma, entre las investigaciones generales realizadas se encuentra la referida al tema de Planificación Urbana, la cual ha permitido determinar con claridad las fortalezas y debilidades que en materia de planificación territorial tienen los Gobiernos Locales. Lo anterior partiendo de la hipótesis de que la asunción de la problemática general es un primer paso importante para la consecución de soluciones integrales que de forma ineludible se revierten sobre el quehacer cotidiano municipal.

De igual forma, la Dirección consideró oportuno realizar un diagnóstico general de la situación actual de las zonas costeras de nuestro país. ¿Cuáles son los problemas principales que afrontan los Gobiernos Locales en la administración de la zona marítimo terrestre? ¿Cuáles las posibles soluciones? Estas interrogantes trataron de ser respondidas a partir de la investigación realizada.

En materia de recurso hídrico, la problemática continúa originando un número importante de quejas por lo que la Dirección ha considerado oportuno continuar dándole seguimiento a la investigación general consignada en el Informe Anual de Labores anterior. Asimismo, se realizó una investigación general relacionada con el cobro de tarifas por parte de los Acueductos Rurales.

Asimismo, continuando con la materia municipal, la Dirección ha conocido varios casos relacionados con los problemas que afrontan las Corporaciones Municipales para hacer cumplir la Ley de Licores, así como para sancionar los casos de expendio de licor sin contar con la debida autorización de las entidades competentes. En este caso se evidenció la necesidad de emitir una regulación que armonice los criterios y requisitos de aplicación en materia de patentes y expendio de licores.

Un último grupo de denuncias está conformado por una serie de actuaciones administrativas, principalmente de las municipalidades, que vulnera el principio de reserva de ley en materia de tributos. La investigación de estas denuncias reveló la generalización de una práctica administrativa tendiente al traslado a los usuarios del costo de determinados servicios u obras. Si bien, se logra determinar la necesidad y justicia de dichos cobros, es evidente la ilegalidad de los mismos, por cuanto carecen de un fundamento legal para su cobro, o bien, la norma legal que los establece no reúne las condiciones constitucionales para este fin. Concretamente, se analizaron los casos de las tasas cobradas por concepto del servicio de Policía Municipal, cobro de obras especiales y cobro de cuotas de mantenimiento y servicios en los cementerios públicos del país.

La Dirección de Control de Gestión dedicó también sus esfuerzos al tratamiento de varios casos relacionados con el transporte público terrestre y aéreo. Siguiendo la línea de trabajo señalada se consideró oportuno realizar en aquellos casos en el que el número de denuncias ha ido en aumento, una investigación general de la temática denunciada.

En ese orden de ideas, la Dirección de Control de Gestión Administrativa ha conocido denuncias que constituyen una clara consecuencia de una actuación inadecuada o deficiente y, en casos de mayor gravedad, de abierta omisión de diversos órganos de la Administración Pública del cumplimiento de sus deberes legales en materia de regulación y control de los servicios de transporte público del país. Tal negligencia administrativa traslada sus efectos en perjuicio del usuario, aunque no necesariamente se concreta en incremento de tarifas al prestatario.

Concretamente con ocasión de una denuncia relacionada con el servicio de transporte público por vía aérea y el incumplimiento de regulaciones en materia de indemnizaciones con ocasión del acaecimiento de accidentes aéreos, se analizó la omisión del Estado en el control sobre el cumplimiento de requisitos internacionales en caso de accidentes aéreos y en el pago efectivo de la correspondiente indemnización a las víctimas.

Otro servicio público que ha sido objeto de reiteradas investigaciones es el de transporte remunerado de personas por vías terrestres. Al respecto se conoció denuncia de una línea de transporte terrestre internacional relativa a la operación ilegal de la ruta y traslado de pasajeros que hacía otra empresa internacional de transporte colectivo de pasajeros.

Con carácter de investigación general del sector de Servicio Público de Transportes en modalidad Taxi, se analizó el funcionamiento de la Oficina de Taxis y de la Comisión Técnica de Transportes, durante varios años. La investigación culminó con un preocupante diagnóstico del sector de transporte público por vías terrestres en general, y permitió determinar la responsabilidad que en este momento enfrenta el Ministerio de Obras Públicas y Transportes ante la opción que le brinda la nueva ley de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos modalidad Taxi para proyectar y ejecutar una reforma integral del sector de transporte público por vías terrestres.

Asimismo, tomando en cuenta la diversidad en la temática que conoce la Dirección, conviene señalar que se recibieron varias denuncias en cuanto a lo que se considera una omisión de fiscalización por parte del Estado en el adecuado manejo de bienes y fondos públicos. Una de las denuncias presentadas gira en torno al manejo de los recursos financieros girados a los Patronatos Escolares por el Programa de Atención al Adolescente y a la Niñez para los comedores escolares conocido como "DANEA"; así como de la negligencia estatal en la custodia de bienes públicos con ocasión del finiquito firmado entre el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica.

El derecho a la información, a la libertad de elección, a la salud y al ambiente se abordan a partir de la investigación realizada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa en materia de publicidad indirecta hecha por empresas tabacaleras y licoreras en la promoción de espectáculos deportivos y culturales.

En conclusión, la labor de la Dirección en este período tiene un especial énfasis en la elaboración de investigaciones generales en su mayoría en temáticas relacionadas con las Municipalidades y los servicios públicos, lo anterior partiendo del incremento en el número de quejas recibidas relacionadas con dichos temas.

1. Finiquito Convenio entre el Estado Costarricense y la Compañía Bananera de Costa Rica.

En el artículo 12 de la Ley N° 7319 se establece, entre otras cosas, que la Defensoría de los Habitantes puede iniciar de oficio, o a petición de parte, cualquier investigación que conduzca al esclarecimiento de actuaciones materiales, actos u omisiones de la actividad administrativa del sector público.

De acuerdo con lo anterior, se da un mismo valor a la actuación o a la inacción del Estado en perjuicio de los derechos e intereses de los habitantes, lo cual resulta lógico dadas las implicaciones de una eventual inercia de la Administración donde puede estar en juego, como en el presente caso, el patrimonio del Estado.

El hecho de que hayan pasado tres lustros, lapso en donde no se ha podido dar respuesta a la zona sur del país en cuanto al finiquito firmado entre el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica, nos motiva a llamar la atención del Poder Ejecutivo y de las instituciones públicas encargadas de administrar los bienes entregados por parte de la Compañía Bananera de Costa Rica, para que finalmente se le dé la prioridad que el caso amerita y se pueda, bajo las actuales circunstancias, hacer efectivo dicho convenio, firmado el 25 de marzo de 1985. Esto considerando las implicaciones de un asunto de tanta envergadura, en una zona del país que ha sido seriamente afectada no sólo por la naturaleza sino también por la situación de desventaja en el plano económico y social.

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia presentada por el presidente de la Asociación de Desarrollo Integral de Palmar Sur, en la que se refiere a la situación que se presenta en la zona sur en torno a la falta de aplicación del finiquito firmado entre el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica.

Mediante Ley N° 13 del 22 de julio de 1938, el Congreso Constitucional de la República aprobó el contrato firmado por el entonces Secretario del Estado y el apoderado generalísimo de la Compañía Bananera de Costa Rica, con el fin de desarrollar la siembra de banano en la zona sur.

Según la cláusula número III del contrato, al vencimiento del plazo o antes, si la Compañía lo notificaba al Gobierno, el dominio y explotación de cada muelle construido y sus accesorios, la línea principal del ferrocarril y otros bienes, pasarían al poder del Estado sin que por esta cesión o traspaso tuviera el Gobierno que pagar suma alguna a la Compañía.

El contrato anteriormente citado fue ratificado por la Asamblea Legislativa mediante Ley N° 11 del 31 de diciembre de 1949, cuyo artículo 12 dispone que *"El presente contrato se considera como una adición a los aprobados por los Decretos números 3 y 4 de setiembre de 1930, número 133 del 23 de julio de 1938 y número 37 del 12 marzo de 1942, los cuales continuarán en su pleno vigor y efecto hasta la fecha de sus respectivos vencimientos, sin más modificaciones que las contenidas en el presente contrato."*

La Compañía Bananera de Costa Rica cesó sus actividades bananeras en la zona sur el 24 de octubre de 1984 e inició una etapa de negociaciones con el Gobierno que culminó con la adopción del "Convenio entre el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica", firmado a las 12 horas del 25 de marzo de 1985. Las autoridades del Gobierno optaron en ese entonces por la vía de la negociación buscando con ello conciliar los intereses de las partes.

Se agrega en la queja que el mencionado Convenio no ha sido aprobado por la Asamblea Legislativa y de ahí que los diferentes Gobiernos han procedido, a través de la Unidad Ejecutora de la zona sur (UNESUR), del proyecto de Desarrollo del sur (PRODESUR), de diferentes órganos del Poder Ejecutivo y del INCOFER, a disponer de esos bienes.

Finalmente, se indica que actualmente han desaparecido de la región casi todos los bienes muebles. Además, gran cantidad de bienes inmuebles extrañamente aparece a nombre de particulares quienes pretenden adjudicárselos ante la desidia del Gobierno y de las instituciones responsables de velar por ese patrimonio del Estado.

Como parte de la investigación realizada por la Defensoría, se pudo determinar que efectivamente el finiquito no fue aprobado por la Asamblea Legislativa, y que por circunstancias procedimentales legislativas se remitió el expediente al archivo y, por tanto, no fue debatido.

Al no estar el Estado autorizado para disponer de los bienes muebles e inmuebles, no obstante haberse levantado un inventario de activos a traspasar mediante documentación oficial, se presenta una situación sumamente delicada, pues algunas personas inescrupulosas están aprovechándose de esta situación para adueñarse de diferentes bienes inmuebles.

Por otra parte, se recibió otra queja de un representante de 150 familias que ocuparon un terreno conocido como "Las Lecherías", ubicado en el cantón de Golfito. Dentro de ese grupo existían familias con 14 y 25 años de poseer los terrenos. Agrega la persona interesada que los terrenos ocupados son propiedad de la Compañía Bananera y que fueron abandonados por ésta cuando se retiraron de la zona.

Además, indica que mediante Decreto N° 5912 de junio de 1976 se ordenó al entonces ITCO gestionar la expropiación de la finca con el fin de entregarla a la Municipalidad de Golfito para que ésta procediera a su parcelación; sin embargo, el ITCO nunca realizó dichas gestiones y ante la negligencia de las instituciones públicas e impulsados por las grandes necesidades económicas que enfrentaban los campesinos de la región, procedieron a invadir y tomar posesión de los terrenos en forma pacífica.

Posteriormente, en agosto de 1997 se llevó a cabo el desalojo de las familias y la destrucción total de las construcciones existentes. Agrega que desde esa fecha han venido solicitando ayuda a diferentes instancias, pero no han podido lograr resultados satisfactorios.

Respecto a este último caso, la Defensoría ha venido realizando una serie de gestiones y sus funcionarios se han reunido en varias oportunidades con diferentes autoridades públicas y con representantes de la comunidad y grupos organizados. En una de las últimas reuniones con personeros del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), representantes comunales, representantes del Frente Agrario de Organizaciones Sociales (FAOS) y la Federación Nacional Campesina (FENAC), se tomaron varios acuerdos entre los cuales se destaca una solicitud al MINAE a efecto de que se realice una evaluación del terreno conocido como "Las Lecherías", con el fin de determinar, mediante los estudios técnicos correspondientes, si dichos terrenos pueden seguir utilizándose en la producción agrícola por parte de las familias arriba indicadas.

Cabe señalar que el terreno en cuestión se encuentra incluido dentro del Refugio de Vida Silvestre Golfito (Decreto Ejecutivo N°16373-MAG del 12 de junio de 1985) cuya escritura se encuentra pendiente de inscripción.

En relación con el presente caso, la Defensoría tomó en cuenta una serie de consideraciones, entre las cuales se pueden mencionar las siguientes:

Desde hace muchos años, tanto los grupos interesados en salvaguardar los bienes del Estado en la zona sur como la misma Compañía Bananera, hoy Palma Tica S.A., han venido insistiendo en la necesidad de que el finiquito firmado entre el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica el 25 de marzo y el 18 de abril de 1985, y el 18 de enero de 1986, sea tramitado por el Congreso. Esto considerando la desaparición de muchos bienes muebles y la gran cantidad de bienes inmuebles que extrañamente aparecen a nombre de particulares.

Por otra parte, en el artículo 4 del acta de la sesión ordinaria N° 44 celebrada por el Consejo de Gobierno, el 18 de marzo de 1987, se acordó lo siguiente: " ACUERDO N° 2: 1- Acoger el informe de la Procuraduría General de la República. 2- Que el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de la Presidencia, envíe a la Asamblea Legislativa los convenios (acuerdos) firmados entre el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica el 25 de marzo y el 18 de abril de 1985, y el 17 de enero de 1986, en el entendido que deberán enviarse con los atestados y los anexos que se tuvieren en archivo. ACUERDO FIRME. "

El Consejo de Gobierno, en su sesión N° 44 del 18 de marzo de 1987, acuerdo N° 2, acogió la opinión de la Procuraduría General de la República y acordó que el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de la Presidencia enviara a la Asamblea Legislativa el Convenio firmado por el Gobierno de la República y la Compañía Bananera de Costa Rica.

Mediante oficio N° D.M.186-87 del 4 de mayo de 1987, remitido por el entonces Ministro de la Presidencia, Lic. Rodrigo Arias Sánchez, a la Secretaría de la Asamblea Legislativa, se indicó: "Me permito presentar a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de iniciativa del Poder Ejecutivo cuyo objeto es la aprobación de los convenios celebrados entre el Gobierno de la República y la Compañía

Banamera de Costa Rica S.A., de fechas 25 de marzo de 1985, 18 de abril de ese mismo año y 17 de enero de 1986."

De acuerdo con información suministrada por el Departamento de Comisiones de la Asamblea Legislativa, se determinó respecto al expediente N° 10455, que en sesión del 21 de abril de 1987 se integró una Comisión para investigar la negociación efectuada entre el Gobierno de la República y la Compañía Banamera de Costa Rica que dio por finalizado el compromiso de la Compañía de continuar con el cultivo del banano en la Zona Sur.

El Presidente de la mencionada Comisión, en fechas 23 de julio de 1987, 16 de octubre de 1987, 30 de enero de 1989, 16 de junio de 1989 y 3 de agosto de 1989 solicitó prórrogas para la realización de este trabajo legislativo. Posteriormente, en vista de que no se terminó el trabajo encomendado, y con base en lo dispuesto en el artículo 99 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, se remitió el expediente al Departamento de Archivo.

De acuerdo con lo anterior, la Defensoría de los Habitantes arribó a las siguientes conclusiones:

- Han salido del patrimonio estatal muchos bienes muebles e inmuebles existentes en la zona sur producto de la imposibilidad material de fiscalizar las acciones de algunas personas que han obtenido beneficios, inclusive por medio de diligencias de información posesoria en la vía jurisdiccional.
- Una opción para determinar si la Compañía Banamera ha vendido terrenos que están dentro del finiquito firmado con el Gobierno de la República, sería reactivando la participación del Estado en cuanto a la identificación de los terrenos debidamente incluidos en el inventario que para tales efectos se elaboró.
- El no haberse dado el referendo de la Asamblea Legislativa al mencionado Convenio, ha hecho que algunas instituciones públicas hayan tenido que dedicar mucho tiempo y recursos en la atención de procesos jurisdiccionales (demandas y contrademandas) en la salvaguarda de los bienes incluidos en el finiquito. Por su parte, organizaciones comunales han realizado gestiones ante distintas instancias administrativas y judiciales con el fin de contribuir a salvaguardar dichos bienes.
- No es cierto que el Poder Ejecutivo no haya enviado el convenio a la Asamblea Legislativa para su respectiva aprobación. Esto por cuanto tal y como lo dispuso la Procuraduría General de la República, mediante oficio N° C-066-876 del 11 de marzo de 1987, remitido por el entonces Procurador General de la República, Lic. Fernando Solano Carrera, al entonces Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez, el Poder Ejecutivo remitió, mediante oficio N° D.M.186-87 del 4 de mayo de 1987, a la Secretaría de la Asamblea Legislativa, el Convenio firmado con la Compañía Banamera.
- No cabe duda de que los habitantes de la Zona Sur llevan razón de preocuparse por las vicisitudes e incertidumbre que ha afectado el supracitado finiquito, que al no haber sido aprobado por el Congreso de la República, mantiene en total incertidumbre a la población que ha sido testigo, aún cuando han querido evitarlo con acciones concretas, de presenciar como se ha ido desmantelado y trasladando a manos privadas el patrimonio del Estado.
- En virtud de que el párrafo 4° del artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública fue derogado mediante Ley N° 7495 del 3 de mayo de 1995, y que precisamente fue en dicho artículo en el cual se fundamentó el dictamen de la Procuraduría General de la República (N° C-066-87 del 11 de marzo de 1987), este asunto debe ser analizado nuevamente en el seno del Consejo de Gobierno a efecto de determinar los mecanismos jurídicos pertinentes para hacer efectivo el finiquito firmado entre la Compañía Banamera de Costa Rica y el Gobierno de la República y, de esta forma, poder tomar posesión de los activos identificados en dicho documento. Lo anterior también como opción para contrarrestar los efectos derivados de la remisión al archivo por parte de la Asamblea Legislativa del supracitado proyecto.

- Con base en lo anterior, la Defensoría recomendó al Consejo de Gobierno revisar el procedimiento para la aprobación del Convenio, a la luz de la derogatoria del párrafo 4º del artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública, en el cual se fundamentó el dictamen de la Procuraduría General de la República y que fue acogido por el entonces Consejo de Gobierno para remitir a la Asamblea Legislativa el mencionado proyecto.

Asimismo, y entretanto concluye lo indicado, se le recomendó proceder a actualizar el inventario de los bienes incluidos en el finiquito.

2. Promoción de marcas de cigarrillos utilizando deportistas de renombre e instalaciones destinadas a la práctica del deporte.

La Defensoría de los Habitantes recibió una denuncia por la utilización del nombre de deportistas nacionales e instalaciones destinadas a la práctica del deporte para promocionar marcas de cigarrillos. Así, en un anuncio publicitario se utilizó el Estadio Nacional y a un reconocido deportista quien portó en su vestuario la marca y el nombre de unos cigarrillos. En otro anuncio se presentó a un deportista menor de edad, quien realizó presentaciones personales en distintos lugares teniendo como trasfondo la misma marca y nombre de cigarrillos. Señaló el denunciante que promocionar el consumo de cigarrillos utilizando instalaciones deportivas y deportistas constituía una violación a lo establecido en los artículos 9 inciso d) y 10 inciso a) de la Ley Reguladora del Fumado N° 7501 e inducía especialmente a los jóvenes al consumo de cigarrillos (clasificados actualmente como drogas), nocivos para la salud.

El interesado denunció ante el Consejo de Control de Propaganda de Tabaco del Ministerio de Salud la violación antes mencionada, pero dicho ente no procedió de acuerdo a su competencia, considerando el recurrente inconcebible que el Ministerio de Salud (ente encargado de velar por la salud de la población) tolerase la difusión de esos anuncios en los medios de comunicación colectiva.

La Defensoría solicitó al Consejo de Control de Propaganda del Tabaco del Ministerio de Salud la presentación de un informe al respecto; de igual manera, recopiló otros datos relevantes y tuvo acceso a documentos probatorios que resultaron trascendentales para la elaboración del informe final para la resolución de este caso.¹

Además, se recurrió a la obtención de criterios técnicos para determinar si anuncios como los descritos por el interesado podrían denominarse como publicidad del tabaco e inducían al consumo del mismo; se obtuvieron datos sobre sus efectos en la salud; se conocieron los proyectos de ley sobre el tema y se trabajó en relación con la competencia del Consejo de Control de Propaganda del Tabaco. También se solicitó a la Procuraduría Federal del Consumidor de la República Mexicana el criterio de expertos en publicidad y se asistió a dos foros promovidos por el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia sobre el tema². También se conversó con miembros del Consejo de Control de Propaganda y de la Oficina de Control de Publicidad del Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia; se consultó bibliografía especializada y datos estadísticos sobre el consumo de drogas en Costa Rica y en otros países; y se indagó sobre las competencias y acciones de la Oficina

¹ Copia del material publicitario de la marca de cigarrillos en cuestión; del acta de la Sesión en la que el Consejo de Control de Propaganda del Tabaco acordó no aprobar el material publicitario en cuestión; copia de Resolución del Ministerio de Salud en relación con Recurso de Apelación que interpuso la Agencia Publicitaria contra lo resuelto sobre el particular por el Consejo de Control de Propaganda de Tabaco; copia de Recurso de Amparo presentado por el interesado contra el Consejo de Control de Propaganda del Tabaco, de la Defensa presentada por el Consejo de Control de Propaganda del Tabaco, así como del voto en el que la Sala Constitucional resolvía el asunto; las valoraciones del Colegio de Psicólogos y del Instituto de Investigaciones Psicológicas de la Universidad de Costa Rica y el dictamen de la Procuraduría General de la República motivado en consulta que le hiciera la Dirección General de Deportes sobre "la eventual firma" de un contrato de arrendamiento de las instalaciones del Estadio Nacional para realizar un campeonato.

² "La Publicidad y el Patrocinio de Bebidas Alcohólicas y Tabaco en el Deporte", en los cuales se presentaron el Proyecto de Reforma a la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física, el Deporte y la Recreación.

de Control de Propaganda del Ministerio de Gobernación y de la Oficina de Espectáculos Públicos del Ministerio de Justicia y Gracia.

Como resultado de esta investigación, esta Defensoría pudo constatar que los mencionados anuncios propagandísticos no sólo presentaban a los deportistas utilizando el emblema de ese producto en las vestimentas que portaban, sino que también usaron otros elementos característicos de la mencionada marca de cigarrillos, en la música, diseños en el fondo de las tomas y la utilización del público presente para apoyar al equipo deportivo promovido por este producto.

Inicialmente y con base en los artículos 9 inciso d) y, 10 inciso a) de la Ley Reguladora del Fumado, Ley N° 7501, el Consejo de Control de Propaganda del Tabaco no aprobó dicho material. Posteriormente, el jerarca del Ministerio de Salud revocó lo acordado por el Consejo al considerar, según sus palabras, que la publicidad sometida a aprobación no promocionaba el tabaco sino el evento deportivo a realizarse con deportistas de renombre y en el Estadio Nacional, y se enfatizó que ni en los diseños ni en el contenido de los textos de la publicidad se hacía referencia al tabaco o a la venta de cigarrillos. Tales consideraciones sobre el material sujeto a aprobación conllevaron a que esa publicidad quedara al margen de la aplicación de la Ley Reguladora del Fumado y, por tanto, a su difusión en el mercado.

Cabe indicar que con posterioridad a la resolución del recurso de apelación por parte del Ministro de Salud, se emiten una serie de criterios estrictamente técnicos a solicitud del Consejo, criterios que fueron emitidos por el Colegio de Psicólogos, el Instituto de Investigaciones Psicológicas y otros técnicos especializados en materia de publicidad.

Tales criterios coincidían en que la publicidad en cuestión contravenía lo establecido en la Ley Reguladora del Fumado; subyacía en ellos la idea de que esta publicidad promocionaba de manera implícita o encubierta el consumo de tabaco. Señalaban que si bien la publicidad no hacía referencia directa al tabaco, al acto de fumar ni a la venta de cigarrillos, la existencia del logo y el nombre propio de la marca de cigarrillos enfatizaban la presencia del producto y que asociar esto con una actividad deportiva y con un deportista conocido inducía al consumo. Según dichos criterios, esta publicidad excluía los efectos nocivos del tabaco en la salud, lo que facilitaría el consumo del cigarrillo divulgado.

Asimismo, se aclaró que al utilizarse para fines propagandísticos la asociación entre el producto y actividades deportivas en la que unos deportistas son patrocinados por dicha marca de cigarrillos, se minusvaloraban los efectos que el consumo de tabaco provoca en la salud –tanto a corto como a largo plazo–, por lo que era factible señalar que la publicidad en cuestión era inexacta puesto que en forma **indirecta** promovía el consumo del producto en cuestión. Por lo tanto, esta publicidad no sólo estaba expresamente prohibida en la Ley Reguladora del Fumado sino que, además, contravenía los derechos del consumidor constitucionalmente protegidos en el artículo 46 y también previstos en la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Así, este tipo de publicidad induce a engaño o confusión del consumidor sobre los componentes del producto que se está promocionando y sobre las implicaciones del uso del mismo, porque se omitía información importante sobre este producto.

Se concluyó entonces que la decisión ministerial de no considerar la publicidad en cuestión como publicidad del tabaco, contradecía todo criterio técnico y jurídico conocido y que con ello, el Ministerio de Salud eximió esta actividad comercial del cumplimiento de la normativa vigente y propició la violación del derecho a la salud de la población, así como el derecho de cualquier consumidor a ser informado correctamente acerca del producto que piensa adquirir.

Por otra parte, la investigación permitió constatar que la población objetivo de la publicidad del tabaco es la población joven, lo cual contraviene lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia. También se señaló en el informe la preocupación derivada del uso del tabaco en adolescentes, pues además de desarrollar una fuerte adicción a la nicotina, podría provocar el consumo posterior de otras drogas y estupefacientes como alcohol y marihuana.

Asimismo, se constató que el consumo de tabaco tiene un efecto dañino en la salud de la población y que la atención de esos efectos son de alto costo para el país.³ Se estimó que el consumo del tabaco causaba tres millones y medio de muertes al año en el mundo, lo cual significaba diez mil muertes diarias y dicha cifra podría aumentar a diez millones. Aún cuando ha habido una disminución aparente del consumo de tabaco en algunos países, en los países menos desarrollados por el contrario ha aumentado, por lo cual no puede decirse que globalmente haya habido una reducción del consumo.⁴ Otro indicador del efecto del consumo del tabaco en la salud lo constituye el hecho de que la esperanza de vida de los fumadores disminuye en 22 años. Por tanto, la Defensoría consideró que como este tipo de publicidad promueve el consumo de tabaco, no se justifica la ausencia de regulación de su existencia en el mercado.

Concluyó la Defensoría en que, de mantenerse criterios como el expresado por el Ministro de Salud, gran cantidad de publicidad y propaganda como la anteriormente descrita se haría de conocimiento público, lo cual resultaba preocupante si se consideraban los efectos que de ella se derivarían en la salud de la población y en la economía del país.

Cabe señalar por último que la Sala Constitucional declaró sin lugar el recurso de amparo interpuesto por el interesado por considerar que el material publicitario tendía a promocionar la actividad deportiva patrocinada por la firma del cigarrillo y no a promocionar el consumo de tabaco. Planteó la Sala que la propaganda considerada como violatoria de derechos constitucionales no hacía referencia al acto de fumar, a los cigarrillos ni a la promoción del consumo de dicha droga. Lo resuelto por la Sala con respecto a la publicidad en discusión no difiere en nada de lo resuelto por el Despacho del Ministro de Salud y, por lo tanto, de conformidad con los criterios técnicos y normas expuestos hasta aquí, no le es posible a la Defensoría compartir el criterio de ese Tribunal Constitucional.

De hecho, estas decisiones se referían a la posibilidad que tienen las compañías tabacaleras para patrocinar eventos deportivos, lo cual no se encuentra prohibido por la legislación y que necesariamente requiere el despliegue de las marcas de productos comercializados por la empresa. Posterior a la notificación de dicho voto, el Consejo de Control de Propaganda del Fumado presentó ante el alto Tribunal los criterios técnicos indicativos de que el material incorporaba en forma encubierta publicidad del tabaco, pues en la camiseta del deportista se encontraban impresas la marca y el nombre de los cigarrillos, asimismo, se consideró que esos sellos portados por un deportista (el cual representa cualidades deseables como valentía, poder y prestigio), constituían un estímulo para que los jóvenes comprasen el producto.

Al decidir la Sala Constitucional que el Consejo no podía retirar el material publicitario pues la Ley Reguladora del Fumado no establecía la actuación de oficio de ese ente en materia de publicidad del tabaco, sumado el hecho de que el criterio técnico del Consejo no fue ratificado por el jerarca, se coligió la dificultad para cumplir con su tarea y la conveniencia de que se le otorgara mayor independencia, modificando para ello su naturaleza jurídica a efecto de conferirle la calidad de órgano de desconcentración máxima, con potestad suficiente para dar por agotada la vía administrativa.

Como resultado de la investigación efectuada, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Consejo de Control de Propaganda del Tabaco, al Ministerio de Salud y al Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia no sólo velar porque no se utilizaran figuras o instalaciones deportivas en la publicidad de cigarrillos y licor; sino también promover modificaciones a la "Ley Reguladora del Fumado" y a la "Ley Sobre Regulación y Control de la Propaganda de Bebidas Alcohólicas" para prohibir expresamente el patrocinio y la publicidad que indirecta o implícitamente promueva el consumo de tabaco y licor en eventos deportivos, recreativos y culturales; además de fortalecer el Consejo de Control de Propaganda del Fumado para que pueda actuar de oficio y se transforme en un órgano de desconcentración máxima con potestad para agotar la vía administrativa.

³ Como dato relevante en relación con los costos de la atención de enfermedades causadas por el consumo de tabaco se debe señalar que en 1995 se invirtieron ₡6.462 millones de colones en este rubro.

⁴ Para América Latina y el Caribe se estiman 150 mil muertes anuales a causa del tabaco y serían 400 mil para el 2020. Para este año se prevé que el tabaco será la causa de más del 12 % de las muertes. En el año 1993 en Costa Rica las muertes atribuidas al tabaco representaban el 7% de todas las defunciones con un promedio de 4 muertes diarias.

Por otra parte, se recomendó al Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación que solicitase criterio al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia en relación con las modificaciones que requiera la Ley de Creación del Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación y del Régimen Jurídico de la Educación Física, el Deporte y la Recreación.

Finalmente, se recomendó a la Asamblea Legislativa que tomase en consideración los resultados obtenidos en la investigación realizada por la Defensoría al momento de dictaminar el proyecto de ley N° 13163 tendente a reformar la Ley de Creación del Instituto del Deporte.

3. Responsabilidad de la Dirección General de Aviación Civil en materia de Transporte Público Aéreo.

La Defensoría de los Habitantes conoció una denuncia presentada por un habitante quien refirió el incumplimiento, por parte de una línea de transporte aéreo internacional, del pago de una indemnización con ocasión de un accidente aéreo sufrido por un costarricense en tierras extranjeras; así como la omisión, por parte de la Dirección General de Aviación Civil, de obligar a la línea aérea a cumplir su obligación de indemnizar. Asimismo, el habitante consideró que se presentaba un incumplimiento de normativa vigente en materia de requisitos indispensables para el funcionamiento de la línea aérea referida.

Iniciada la investigación, la Defensoría solicitó a la Dirección General de Aviación Civil referirse a los hechos objeto de la denuncia. Al respecto, la Dirección argumentó que no era de su competencia la investigación de accidentes aéreos ocurridos en países extranjeros porque únicamente puede investigar aquellos ocurridos en territorio costarricense. Por otra parte, se argumentó que en materia de transporte aéreo internacional rige el Derecho Internacional Aéreo, uno de cuyos instrumentos, el Convenio de Chicago, establece cuáles Estados pueden intervenir en la investigación de un accidente aéreo, no estando contemplado en dicho instrumento el caso denunciado ante la Defensoría.

Por otra parte, la Dirección General de Aviación Civil señaló en su informe que el procedimiento a seguir para el otorgamiento y/o renovación de certificados de explotación aérea está regulado por la Ley General de Aviación Civil y el Reglamento para el Otorgamiento de Certificados de Explotación. En ese orden de ideas, los documentos generados en dicho proceso son públicos. No obstante, debe entenderse que los gestionantes no califican como partes en el proceso que se tramita, por lo que resulta improcedente la solicitud del denunciante para que se le notifique todo acto relacionado con la línea aérea denunciada. Asimismo, la Dirección indicó no haber determinado irregularidad alguna en el proceso en que fue parte la línea aérea en cuestión.

Analizadas las argumentaciones emitidas por ambas partes, así como la normativa nacional e internacional que rige el servicio de transporte aéreo, la Defensoría determinó que el transporte aéreo internacional está regido por una serie de convenios internacionales en los que se establecen cuáles son los deberes y derechos de las partes que intervienen en el proceso de transporte. Asimismo, cada país dispone de un marco normativo interno que regula todo lo relacionado con el procedimiento a seguir y requisitos por cumplir para otorgar permisos de explotación de tránsito aéreo.

En ese sentido, la denuncia planteada se circunscribió, según el criterio de la Defensoría a analizar tres puntos: **a)** inconformidad del habitante en lo que considera una omisión por parte de la DGAC en la investigación de las causas que provocaron el accidente aéreo en cuestión; **b)** inconformidad del habitante en cuanto a la omisión por parte de la DGAC de exigir a la línea aérea responsable del accidente cumplir con la obligación de indemnizar al interesado; **c)** inconformidad del habitante en relación con la desatención de las oposiciones por él presentadas contra las renovaciones de certificados de explotación presentadas por AVIATECA y líneas aéreas que conforman el GRUPO TACA.

En cuanto a la posibilidad de la DGAC de investigar las causas que provocaron el accidente aéreo referido, la Defensoría concluyó que de conformidad con la normativa aplicable, se está en presencia de un caso de transporte aéreo internacional que se rige por los convenios internacionales vigentes y ratificados por Costa Rica. Si bien es cierto la Ley General de Aviación

Civil establece el nombramiento de una comisión investigadora para accidentes aéreos, se entiende que la misma opera en caso de accidentes ocurridos en territorio costarricense. Nótese que no se establece como causal que posibilite la intervención de un Estado en el proceso de investigación la nacionalidad de los ocupantes de la aeronave. De esta forma, son atendibles los argumentos expuestos por la Dirección General de Aviación Civil en ese sentido.

Ahora bien, la Defensoría consideró que la Dirección General de Aviación Civil si pudo haber ejercido una labor de orientación y acompañamiento para las gestiones que realizó la familia del costarricense fallecido en El Salvador para obtener el informe técnico requerido, pues de haberse utilizado la vía diplomática, la labor de los nacionales hubiera sido menos engorrosa.

En relación con la alegada omisión de la Dirección General de Aviación Civil en cuanto a exigir a la línea aérea responsable del accidente cumplir con la obligación de indemnización, la Defensoría concluyó improcedente dicha petición tomando en cuenta que en la especie nos encontramos ante un servicio público que tiene la particularidad de estar regido tanto por normativa internacional y nacional, dentro de la cual la responsabilidad de las líneas aéreas por daños o muerte de pasajeros ha sido contemplada por el Derecho Internacional Público, mediante varios tratados internacionales, de donde resulta que dependiendo de los convenios aprobados por los países que se ven inmersos en un reclamo, así serán las sumas a pagar como indemnización por el daño ocasionado.

De conformidad con los convenios aprobados que se aplican en materia de indemnizaciones por concepto de responsabilidad civil de los transportistas aéreos, en caso de que no exista acuerdo entre partes será en la vía judicial en donde se deban ventilar las querellas por incumplimiento del pago de indemnizaciones.

En relación con la falta de atención alegada por el interesado ante las gestiones presentadas en oposición a la renovación de certificados de explotación presentadas por la línea aérea denunciada, así como por otras empresas asociadas, la Defensoría consideró que siendo el transporte aéreo un transporte público, como tal debe cumplir con los requerimientos legales y técnicos, de calidad y buen servicio exigidos para su funcionamiento. En ese entendido, el usuario de dicho transporte tiene el derecho de objetar el otorgamiento o renovación de un certificado de explotación aérea cuando considere que la línea aérea ha incumplido con alguno de los requerimientos exigidos por la Ley General de Aviación Civil.

Tomando en consideración lo anterior, la Defensoría concluyó que el interesado sí está legitimado para presentar sus oposiciones si considera que se incumple con alguno de los requisitos legales exigidos. Por consiguiente, la Defensoría estimó oportunas y procedentes las objeciones planteadas que debe conocer y resolver el Consejo Técnico de Aviación Civil que, como órgano encargado de la aprobación de los certificados de explotación aérea, debe analizar cada uno de los incumplimientos alegados, a fin de determinar que todas las aerolíneas que operan en territorio nacional estén al día en la vigencia de los seguros exigidos para su operación en el país. En caso contrario, debe proceder a notificar la obligación de ponerse al día, bajo pena de suspender de inmediato su operación. Asimismo, se recomendó al Consejo Técnico de Aviación Civil mantenerse vigilante del ordinario cumplimiento, por parte de las líneas aéreas, de los requisitos exigidos en la normativa vigente en cuanto a la información que deben rendir tanto de pasajeros como de carga y correo transportado.

4. Constitución de una asociación administradora de acueducto rural, aumento de tarifas, instalación de medidores y suspensión del servicio

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja en la que se indicó que la Asociación Administradora del Acueducto de Guapinol y Zonzapote, en La Cruz de Guanacaste, se había constituido sin contar con el número de abonados requerido, había acordado aumentar tarifas e

instalar medidores sin consultar a los usuarios y había realizado suspensiones de servicio sin seguir el procedimiento debido.

Por lo tanto, se procedió a solicitar a la Dirección de Obras Rurales del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) un informe al respecto y se tuvo acceso a una serie de documentos referidos a la aplicación de tarifas por parte de los Comités Administradores de Acueductos Rurales, muchos de los cuales se han constituido al día de hoy en Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados.

Debido a lo complejo del problema y dado que existieron cuatro puntos básicos que fueron aclarados en el transcurso de la investigación, la Defensoría consideró cada uno de ellos por aparte de la siguiente manera:

a. Sobre la instalación de medidores.

En relación con la colocación de hidrómetros por parte de la Asociación Administradora del Acueducto de Guapinol y Zonzapote, tanto la Dirección de Obras Rurales del ICAA como la Sala Constitucional han considerado que el servicio de agua potable debe ser pagado de acuerdo con su uso y considerando el costo del mismo, por lo que esta política se encuentra en concordancia no sólo con el derecho que todo habitante tiene a recibir ese servicio público, sino también en relación con el deber del abonado de pagar por la cantidad de agua que consume y el costo de conducirla hasta su casa de habitación. Además, la instalación de hidrómetros se hace en aras de una mejor administración y distribución del agua en un determinado lugar con el fin de que el servicio sea accesible para todos los habitantes.

b. Sobre la suspensión del servicio e instalación de fuente pública.

De acuerdo con el voto N° 929-92 emitido por la Sala Constitucional, sólo se puede ordenar la suspensión del servicio público de agua potable por demora en el pago, previa notificación y establecimiento del plazo de cancelación e instalación de fuente pública. En cuanto a este último punto, el ICAA ha optado por instalar la fuente pública en el caso de que se suspendan los servicios de tipo domiciliario, no así en los otros tipos. Esta política ha sido apoyada por la Sala Constitucional mediante el voto N° 5343 y en la resolución emitida en el expediente 0911-S-97. La Asociación denunciada cumplió con el procedimiento establecido (según lo demostró mediante prueba documental), suspendió el servicio e instaló una fuente pública de conformidad con las directrices del ICAA y la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional. Asimismo, no se pudo demostrar que las suspensiones del servicio e instalaciones de fuente pública se realizaran en forma discriminatoria.

c. Sobre la constitución y el ejercicio de la actividad administrativa del acueducto por parte de la Asociación Administradora de Guapinol y Zonzapote

Dado que la constitución de asociaciones es de carácter privado (ya que concurren en él voluntariamente particulares) y que el accionar de la Defensoría de los Habitantes se circunscribe a las actuaciones u omisiones de entes del sector público, se aclaró a los denunciantes que la Institución no era competente para investigar si la constitución de la asociación denunciada era legal o no, y que solamente se podía intervenir en relación con la supervisión y control que el ICAA debía ejercer sobre la misma.

Cabe reiterar lo señalado en el informe anual del año 1998-1999 en cuanto a que el *"Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados"* publicado en la Gaceta N° 28 del 10 de febrero de 1997 no es un instrumento eficaz para que las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados puedan regir su organización y funcionamiento, ya que dicho instrumento jurídico establece unos parámetros de convocatoria y de validez de la asamblea general y de nombramiento de la Junta Directiva del ente operador que las mencionadas asociaciones no pueden tener, por lo que deberían regirse por lo establecido en el *"Reglamento de los Comités Administradores de los Acueductos Rurales"* una vez que sea promulgado. En ese

sentido, la Defensoría ha formulado varias instancias al ICAA con el fin de que se apruebe dicho Reglamento.

d. Sobre el aumento de las tarifas.

En el caso en cuestión, debido a que no se contaba con los recibos (documentos claves para la comprobación del monto a cobrar y determinar si éste ha aumentado), la Defensoría no pudo comprobar el aumento alegado pero, en todo caso, éste no procedería debido a que el organismo competente (en este caso la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos) no ha aprobado cuotas domiciliarias o tarifas para ser aplicados por estos comités o asociaciones. Es por ello que no existe el fundamento jurídico para que se aumenten las tarifas (aumentos que serían ilegales) o se amenace con la suspensión del servicio por no pago de dichos aumentos.

En el informe emitido por la Defensoría se enfatizó en el hecho de que ni los entes administradores indicados ni el ICAA pueden fijar tarifas porque no tienen competencia para ello; fijar tarifas por la prestación del servicio público de agua es competencia exclusiva de la ARESEP, según lo dispone el numeral 5 inciso c) de la Ley N° 7593. Esto implica que los entes administradores no pueden aplicar tarifas porque así lo consideran o porque, como en este caso, así se lo recomendara el ICAA, pues no cuentan para ello con autorización del ente regulador.

Es importante resaltar que el ICAA no tiene competencia para fijar, y menos recomendar, tarifas para los acueductos rurales. Únicamente la tiene para solicitar fijaciones tarifarias y aumentos ante la ARESEP, ello sustentado en el dictamen de la Procuraduría General de la República número C-019-98 del 6 de febrero de 1998. Las tarifas que se cobren por el servicio de acueducto rural deben ser fijadas por la ARESEP y comunicadas al ICAA en su condición de institución prestadora de dicho servicio, lo que conlleva a que las Asociaciones y Comités no gocen de autonomía para solicitar directamente la aprobación de tarifas al organismo regulador. Asimismo, no es posible que el ICAA recomiende la aplicación de tarifas de servicio rural que la ARESEP le asigna para los acueductos administrados por esta institución, ya que para la fijación de la tarifa se toman en cuenta una serie de características propias de cada acueducto y que difícilmente podrían repetirse en los acueductos administrados por una asociación o comité.

Otro punto destacable es que cuando el ICAA presentó el modelo tarifario para los acueductos rurales planteó que la estructura administrativa y contable de éstos no permitía determinar los costos de su operación y mantenimiento. Esta limitación ha impedido aprobar las tarifas en una serie de casos, ya que la ARESEP no ha contado con los datos necesarios para que el modelo tarifario guarde relación con los costos reales y así no se afecten los intereses de los consumidores o de las asociaciones administradoras. Es así como el modelo presentado por el ICAA no contiene información básica solicitada por la ARESEP, entre otra, la identificación de los afectados, el impacto socioeconómico de la aprobación tarifaria y lo relacionado con el procedimiento para la asignación de las tarifas, información que aún no ha sido remitida por el ICAA, según lo demuestra el expediente que al efecto posee el ente regulador.

Con base en el panorama anteriormente descrito y dado que la ARESEP posee la capacidad para actuar de oficio proponiendo un modelo tarifario para ser sometido al procedimiento de la audiencia pública, la Defensoría consideró conveniente que el organismo regulador procediera de conformidad con dichas potestades, mientras que los entes administradores en cuestión deben, por su parte, insistir ante la Dirección de Obras Rurales, la Presidencia Ejecutiva del ICAA y la misma ARESEP, para que se cumplan los procedimientos que permitan la aprobación de un modelo tarifario para los acueductos rurales, ya que solamente de esa manera se da el fundamento legal para cobrar el servicio y para solicitar aumentos posteriores por medio del ICAA.

La Defensoría considera inaceptable que, siendo los acueductos rurales los segundos en importancia en cuanto a la administración de las aguas en nuestro país, no se cuente a la fecha con un modelo tarifario ni con un Reglamento acorde con las características de la nueva forma de administración que impulsa el ICAA (o sea la Asociación Administradora de Acueducto y Alcantarillado), factores que explican el aumento desmedido en las quejas que los habitantes

presentan debido al ineficiente e ilegal proceder de estas asociaciones; por lo que es imperativo que las autoridades encargadas (entiéndase ICAA y ARESEP) tomen las medidas del caso para corregir esta situación.

Por último, es también importante concientizar a los habitantes en relación con el hecho de que aunque las tarifas domiciliarias no estuviesen aprobadas, estos fondos son indispensables para que los acueductos rurales puedan recibir el cuidado y mantenimiento que su operación requiere, ya que su colapso perjudicaría a los mismos habitantes. Asimismo, se ha indicado que no es procedente que dichas personas pretendieran la devolución de dineros cobrados de acuerdo con los aumentos aplicados por el ente administrador.

Es por ello que la Defensoría recomendó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que realizara las gestiones necesarias para diseñar y aprobar un modelo tarifario para los acueductos rurales; mientras que al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se le recomendó que facilitara este proceso y que se abstuviera de recomendar la aplicación del Reglamento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados y recomendara la aplicación del Reglamento de los Comités Administradores de los Acueductos Rurales. Asimismo, se le recomendó que impulsara la promulgación del Reglamento que regule la organización y funcionamiento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados.

Además, se sugirió a la Asociación Administradora de Guapinol y Zonzapote y demás asociaciones administradoras, que se abstuvieran de realizar aumentos en las tarifas o amenazas de corte en el servicio por el no pago de dichos aumentos, y que gestionaran ante el ICAA para que en el menor tiempo posible se promulgase el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados, así como que se diseñasen los modelos tarifarios requeridos.

Finalmente, se instó a los usuarios para que continuaran pagando el servicio de acueducto (esto con el fin de que las asociaciones contaran con fondos para la operación y mantenimiento de los mismos) y que tuvieran presente que todo aumento requiere la existencia de un modelo tarifario.

5. Servicios de Transporte Remunerado de Personas en modalidad Taxi.

El sector de transporte público de personas es un factor de especial relevancia en nuestra sociedad debido a su vinculación con las posibilidades de desarrollo social y económico del país. En Costa Rica se presenta una disposición geográfica de los centros de producción y de formación académica y cultural así como de las oficinas estatales, centralizada en la denominada Gran Área Metropolitana, lo que conlleva la necesidad de movilización diaria de un amplio sector de la población del país.

Ante estas circunstancias, la existencia de medios de transporte suficientes que cumplan con las condiciones básicas de continuidad, regularidad, eficiencia e igualdad son una necesidad básica para la población y se vincula directamente con el efectivo acceso que tienen los habitantes a un desarrollo social y económico. Es por esta razón que la Defensoría ha señalado en forma constante su preocupación por el servicio de transporte público de personas, velando por el cumplimiento de los principios que regulan la materia del servicio público en el sector.

Si bien esta labor institucional tiene mayor visibilidad y reacción inmediata en la población en aspectos tales como el control tarifario y de calidad del servicio, no se ha descuidado el origen de numerosos problemas que derivan en el aumento de los costos de los servicios y empeoramiento de las condiciones de su prestación. Específicamente, se han conocido desde hace varios años denuncias con respecto a la insuficiencia en el control administrativo sobre quienes prestan dichos servicios, el cual debe ejercer el Ministerio de Obras Públicas y Transportes; y no en pocos casos se han planteado denuncias sobre presuntas irregularidades cometidas por funcionarios de dicho Ministerio.

Una de las modalidades de transporte público que ha presentado en los últimos años una mayor convulsión social es el transporte remunerado de personas en la modalidad taxi. Esta modalidad de servicio público se ha visto afectada desde hace varios años por la proliferación de formas ilegales de prestación como consecuencia de una mayor demanda del servicio en contraposición con un sistema administrativo incapaz de responder adecuadamente a este aumento, tal y como se evidencia en la inexistencia, durante varios años, de licitaciones para otorgar el servicio por medio de concesiones públicas.

La situación se agravó debido a la falta de voluntad de las autoridades gubernamentales para buscar una solución definitiva al problema, y en su lugar se dieron soluciones parciales carentes de proyección a mediano y largo plazo como la creación de los denominados "permisos de taxis", que si bien se sustentaron en la existencia de una aparente demanda insatisfecha del servicio, no contó con una regulación adecuada que garantizara a usuarios y permisionarios las condiciones básicas de prestación. Asimismo, los permisos no tuvieron carácter temporal, sino que ante la omisión de las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en licitar las correspondientes concesiones se constituyeron en verdaderos estados permanentes de derecho.

En 1999, ante la eminente promulgación de una nueva ley en materia de taxis, se presentó ante la Defensoría de los Habitantes una denuncia de un grupo de taxistas concesionarios en relación con aparentes irregularidades cometidas por la Oficina de Taxis y la Comisión Técnica de Transportes sobre el control en las renovaciones de permisos de taxis, el control y sanción ejercido sobre los prestadores ilegales del servicio y, en general, sobre presuntas irregularidades cometidas por la Oficina de Taxis en los procesos de cesiones y ventas de concesiones de taxis y, pese a la prohibición legal, de permisos que permitieron la existencia de uso múltiple de un número de placa.

Por último, denunciaron la inexistencia de estudios técnicos que pudieran determinar la demanda real del servicio y que permitieran a la Comisión encargada de la redacción de la ley el establecimiento del número de unidades que debían brindar el servicio.

Como parte del proceso de investigación realizado, se tuvo acceso a numerosos informes emitidos por las Auditorías Internas del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Consejo de Seguridad Vial, así como informes de la Contraloría General de la República y de la Oficina de Taxis. En los informes se evidencia el amplio conocimiento que tenían las autoridades ministeriales sobre las irregularidades administrativas que se presentaban en la Oficina de Taxis, algunas de las cuales eran constitutivas de actos de corrupción y en otras se presentaba una clara negligencia que facilitaba tales hechos.

Es recurrente en los informes y recomendaciones emanadas de las instancias auditoras, el señalamiento de las insuficiencias que se presentaban en el sistema de archivo y custodia de la información física, tanto de la Oficina de Taxis como de los Acuerdos de la Comisión Técnica de Transportes, en relación con las decisiones tomadas en atención a las gestiones sobre permisos y concesiones. Pese al ineficiente control interno de la documentación, los expedientes por varios años estuvieron a la disposición abierta de los prestadores, constituyendo una verdadera invitación a la alteración de los mismos.

En otro aspecto, se determinó que en su funcionamiento la Oficina de Taxis no contaba con un verdadero control y supervisión de sus acciones por parte de la Comisión Técnica de Transportes, pese a la condición de ejecutor que tenía frente a los acuerdos de ésta. Junto con la obscuridad legal y reglamentaria con respecto a procedimientos administrativos esenciales como el cambio temporal de unidades, todo ello derivó en la usurpación de las funciones de la Comisión Técnica por parte de la Oficina de Taxis.

Por otra parte, no existían mecanismos de coordinación de la Oficina de Taxis con respecto a otras dependencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes que permitieran una actuación uniforme del Ministerio y un verdadero cumplimiento de los objetivos planteados. Esta carencia de coordinación y comunicación era aún más evidente con respecto a entidades externas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y participantes directa o indirectamente en la prestación del servicio, lo cual hizo imposible conocer los verdaderos prestadores legales del servicio y el efectivo control sobre el cumplimiento cabal de los requisitos. Los problemas se presentaron esencialmente en los permisos, por cuanto éstos no conllevaban la cancelación del número de placa particular del

vehículo ante el Registro de Propiedad Mueble ni se contaba con algún mecanismo que permitiera dar publicidad registral a su condición de bien afectado a un servicio público permitiendo la presencia de aseguramientos dobles ante el Instituto Nacional de Seguros.

En relación con el Instituto Nacional de Seguros, la inexistencia de comunicación con el MOPT imposibilitó a éste ejercer con eficiencia un control con respecto al cumplimiento permanente de los prestadores del servicio del requisito de contar con una póliza vigente. Las consecuencias de la negligencia en el control de las condiciones de prestación del servicio fueron en último caso trasladadas al usuario quien, en uso del servicio y en caso de sufrir un accidente, no era cubierto posteriormente por el Instituto Nacional de Seguros.

Mientras se realizaba la investigación, fue emitida la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Modalidad Taxi, con la que se crea el Consejo de Transporte Público con el objetivo de regular la prestación del servicio de Transporte Público en todas sus modalidades. La creación de este nuevo órgano adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes ha producido una serie de consecuencias importantes para la totalidad del sector de transportes, por cuanto implica una modificación total de los órganos de administración y supervisión.

Si bien la ley presenta importantes vacíos en aspectos básicos de procedimientos, poderes de control, supervisión y sanción que señalan la clara necesidad de emitir una ley complementaria que complete el marco regulatorio del sector transportes, sí es una evidente muestra de la voluntad existente por dar una solución real a la problemática.

Ante la sensibilidad demostrada al respecto, esta Defensoría procedió a indicar a las autoridades ministeriales la necesidad de analizar con detenimiento y seriedad las irregularidades y deficiencias mostradas por la Comisión Técnica de Transportes y la Oficina de Taxis. Esta memoria histórica del sector constituye una fuente de primera mano para conocer las necesidades y deficiencias que presenta el sector transportista del país y, por consiguiente, indicador de los criterios que deben guiar la labor de estructuración y organización del Consejo de Transporte Público. Por ello, mediante informe final del expediente 8140-24-99, se emitieron las siguientes recomendaciones:

- Al Ministerio de Obras Públicas y Transportes: implementar en el sistema de evaluación de las ofertas en el proceso de licitación, mecanismos de control para verificar la condición de concesionario o permisionario; determinar claramente las competencias de las distintas dependencias y oficinas que conforman el Consejo de Transporte Público, y de las relaciones de supervisión y control de la ejecución de dichas decisiones; determinar y reglamentar con claridad los procedimientos y requisitos que deben cumplir los prestadores del servicio ante las dependencias del Consejo y determinar los procedimientos con los que cuenta el usuario para la tramitación de denuncias por irregularidades en la prestación del servicio, divulgando esta información a prestadores y usuarios; establecer trámites que permitan y obliguen a las distintas dependencias del Consejo a entablar relaciones de comunicación y coordinación; garantizar el archivo, manejo y custodia de la documentación relacionada con la documentación de la actividad administrativa del Consejo y del manejo de las concesiones, permisos y autorizaciones que se emitan en materia de transporte público; y establecer e instrumentalizar los medios de comunicación y colaboración del Consejo con otras entidades estatales y privadas.
- Al Instituto Nacional de Seguros y al Registro Nacional de la Propiedad: colaborar con el Consejo de Transporte Público con el fin de procurar una acción coordinada entre las instituciones valorando, dentro de los principios técnicos y jurídicos que corresponden a la materia registral y de seguros –según corresponda–, la posibilidad de establecer medios especiales de tramitación en casos de bienes afectos al servicio público de transporte, acordes en cada caso con el carácter temporal o permanente del título que se trate.

La presidenta del Patronato Escolar de la Escuela Andrés Bello López, ubicada en Santa Ana, denunció una serie de irregularidades cometidas por el Director de ese ente educativo en la administración de los fondos girados por la División de Alimentos y Nutrición Escolar y el Adolescente del Ministerio de Educación Pública, más conocido por sus siglas de "DANEA", a la escuela para ser destinados al Patronato Escolar.

Esta denuncia reúne la insatisfacción de muchos patronatos escolares y juntas de educación con la administración irregular de fondos públicos girados por FODESAF al programa DANEA orientados a proporcionar alimentación a los educandos de las escuelas públicas del país, para contribuir al mejoramiento de la alimentación que reciben niños, niñas y adolescentes; así como a la ambigüedad de funciones administrativas entre la Dirección de la escuela y los patronatos escolares en el manejo financiero de cuentas corrientes, emisión de cheques y pago a proveedores de alimentos, y a la insuficiencia de capacitación de administradores, docentes y padres de familia que integran los patronatos y las Juntas de Educación.

El caso particular se refiere a la Escuela Andrés Bello López, pero existen muchos otros casos más denunciados ante la Defensoría de los Habitantes, en los que se señalan irregularidades similares, entre las que destacan las acaecidas en la Escuela de Guararí en San Francisco de Heredia y en la Escuela República de Haití (expedientes N° 0121-24-98, 7666-24-99 y 8017-24-99 respectivamente).

En todos estos casos, el Ministerio de Educación Pública por medio de DANEA y la Auditoría Interna no ha tomado las acciones pertinentes para investigar a profundidad los casos denunciados y poner coto a las anomalías en la compra de alimentos, pagos a proveedores y administración correcta de los fondos recibidos. La Auditoría Interna justifica su limitada acción en la carencia de personal para investigar las más de 600 denuncias existentes aceptadas por ese mismo órgano.

Sobre el particular, el Ministerio publicó un Decreto Ejecutivo que determinaba las responsabilidades de los directores de escuelas, los miembros de la Junta Directiva de los patronatos, en particular los tesoreros, y los órganos de supervisión del Ministerio de Educación Pública. Sin embargo, el decreto se derogó, en apariencia, por presiones de los mismos sindicatos de educadores, con lo cual las anomalías continúan, porque no se tomaron las acciones necesarias para emitir un nuevo decreto que regulara de mejor forma el funcionamiento adecuado del programa.

Por otra parte, los informes finales correspondientes a casos similares sucedidos en las Escuelas República de Haití y Guararí de Heredia, analizan situaciones en donde se visualiza la existencia de alrededor de 600 casos que afectan a otras tantas escuelas del país, por lo que la Defensoría de los Habitantes considera de la mayor importancia la emisión de una normativa que regule el buen funcionamiento de estas actividades de beneficio social como parte de la función pública de prestación de servicios a la población.

Esta Institución continuará dando seguimiento a todos los casos en investigación en aras de velar porque el programa DANEA funcione correctamente y se rindan cuentas satisfactorias de su administración y resultados a la sociedad.

Dentro de esta óptica, la Defensoría recomendó al Ministerio de Educación Pública, en relación con el expediente 0121-24-98, que se emitiese un nuevo decreto para regular el funcionamiento de los patronatos escolares; que se dotara a la Auditoría Interna de dicho Ministerio de los recursos materiales y del personal necesario para que controle y supervise el funcionamiento del programa DANEA; y que se exigiese al Director del Programa DANEA tomar cartas en el asunto.

7. Problemática sobre la explotación de patentes para el expendio de licores.

En la Defensoría de los Habitantes se reciben anualmente numerosas denuncias relacionadas, directamente o indirectamente, con el problema de salud nacional que significa el

consumo y abuso del licor por parte de la población del país. El alcoholismo es causante de problemas en todos los aspectos de la vida del enfermo y de las personas cercanas abarcando todos los ámbitos, desde situaciones que afectan la esfera emotiva de las personas, como desintegración familiar, violencia doméstica o ausentismo laboral, hasta problemas a terceras personas como la delincuencia o situaciones de contaminación sónica en los lugares de expendio.

Los costos personales y sociales que derivan del alcoholismo, obligan al Estado y a la sociedad a considerar su erradicación como una prioridad nacional y que, por consiguiente, se definan y coordinen las medidas que al respecto adoptarán las entidades estatales con la finalidad de lograr una actuación uniforme y coherente con esta finalidad, permitiendo a su vez la participación de la sociedad civil en la consecución de este fin. Sin embargo, y contrario a lo que la lógica indicaría, con frecuencia son los habitantes del país los que se ven forzados a luchar contra las personas que expenden licores y contra las autoridades administrativas que toleran o amparan el funcionamiento de los establecimientos.

Las denuncias que recibe la Institución son presentadas, principalmente, por vecinos molestos por el funcionamiento de un expendio de licor en su vecindario, ya sea que operen desde hace varios años o que recientemente hayan abierto sus puertas. El malestar de los vecinos radica, principalmente, en la alteración de la tranquilidad y seguridad necesarios en toda zona residencial, debido a la contaminación sónica que provoca el funcionamiento de este tipo de establecimientos así como las peleas que se presentan entre los clientes. Esta situación se agrava ante el incumplimiento de las autoridades municipales de controlar la aplicación de los horarios de cierre establecidos en la legislación, o bien, en las prohibiciones de realización de actividades bailables y/o con música en vivo, presentándose los problemas hasta altas horas de la madrugada. Las denuncias son recurrentes en señalar que dichas situaciones son frecuentes durante días feriados y fines de semana.

Se tiene conciencia de las dificultades y problemas por escasez de personal que enfrentan la mayor parte de las municipalidades del país y que impiden un sistema de inspección de los locales en forma constante. Por esta razón, se ha considerado que es de especial importancia una labor preventiva por parte de las autoridades encargadas de verificar el cumplimiento de las condiciones básicas para la apertura de un nuevo local, evitando con ello, al menos, un aumento en los problemas que se presentan en la actualidad y su extensión a zonas residenciales del país.

En el proceso de investigación de las distintas denuncias se encontró un problema recurrente relacionado con los alcances y actualidad de los planes reguladores vigentes en algunos cantones, la distancia que debe ser aplicada y los horarios que deben ser cumplidos en esta actividad comercial.

El problema que se presenta con respecto a las distancias que los establecimientos expendedores deben guardar con respecto a las iglesias, escuelas y centros deportivos, radica en la interpretación que las autoridades municipales de distintos cantones hacen del Artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores. El párrafo final del inciso a) del Artículo 9 del Reglamento de Ley de Licores se encuentra derogado; sin embargo, algunas municipalidades lo han continuado aplicando. Para comprender las consecuencias que para los habitantes tiene esta interpretación, debe señalar que el párrafo final del inciso a) se refiere a la reducción de la distancia de cuatrocientos metros a ciento cincuenta metros en aquellos casos en que la actividad del restaurante constituye la actividad principal y no la venta de licor.

La Defensoría ha tenido que aclarar lo siguiente:

El Decreto Ejecutivo N° 17757-G, Reglamento a la Ley de Licores, en el inciso a) del artículo 9 contenía un último párrafo que establecía la posibilidad de explotar una patente de licores a ciento cincuenta metros como mínimo de iglesias católicas, centros educativos, instalaciones deportivas y centros de salud de todo tipo, centros infantiles de nutrición o de juegos, guarderías infantiles, escuelas, colegios y otros establecimientos educativos similares.

Posteriormente, se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 24719 de 30 de noviembre de 1995, en el cual se derogó este último párrafo final del inciso a) del artículo 9 del Reglamento de la Ley de Licores.

El Decreto Ejecutivo N° 25289-TUR de 4 de junio de 1996 derogó el Decreto N° 24719, pero la norma derogada no cobró vigencia, de conformidad con lo que establece el artículo 8 del Código Civil que reza: *“Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior. Por la simple derogatoria de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado”*.

Del análisis anterior se entiende con claridad que el último párrafo del inciso a) del artículo 9 del Reglamento a la Ley de Licores se encuentra derogado y por lo tanto la distancia a que deben someterse los negocios para la explotación de patentes de licores es de 400 metros.

El otro aspecto señalado en un inicio refiere a la conceptualización de los planes reguladores urbanos, que determina, entre otras cosas, el uso autorizado que pueden recibir los terrenos según su ubicación, dado que han existido circunstancias en las que, a pesar de la existencia de un plan regulador que no permite el uso comercial o mixto del suelo, las municipalidades permiten el funcionamiento de bares y cantinas en dichas zonas aduciendo frecuentemente el crecimiento del cantón y del sector comercial de éste, por lo que pese a su vigencia consideran el plan regulador obsoleto negándose a su aplicación.

Cabe destacar por último el tema de los horarios. Conforme con la legislación, es posible autorizar la explotación de una patente de licores en aquellos locales que cuenten con la declaratoria de interés turístico otorgada por el Instituto Costarricense de Turismo. Sin embargo, autoridades municipales han otorgado patentes con permiso de funcionamiento durante las veinticuatro horas, fundamentado su actuación, no en la declaratoria sino en los trámites que realizan los solicitantes ante dicho Instituto.

De la breve explicación realizada se desprende un claro desconocimiento de las autoridades municipales con respecto a la magnitud e importancia de sus funciones con respecto a la regulación de la materia de licores. Por el contrario, se evidencia la falta de interés por la actualización básica de sus criterios y la adopción de una posición perjudicial para los valores y bienes de los habitantes del cantón en procura de recursos económicos en el mejor de los casos.

Por último, no se puede dejar de mencionar los casos en los cuales las municipalidades toleran el funcionamiento de locales comerciales que expendan licor sin contar con la debida patente, desconociendo o ignorando los procedimientos administrativos y recursos legales con que cuentan para exigir el cumplimiento de la normativa vigente⁴⁶².

8. Cobros de cuota de mantenimiento y otros servicios en Cementerios Públicos.

La Dirección de Control de Gestión Administrativa conoció una denuncia interpuesta (expediente 5381-24-98) referida al aparente cobro indebido de una cuota de servicios de mantenimiento por parte de la Junta de Protección Social de San José, y debido a que la normativa que sustentaba este cobro cubría a la totalidad de los cementerios públicos del país sin importar cuál fuera el ente administrador de los mismos. En la investigación se evidenció una clara superación de las necesidades reales con respecto a las disposiciones legales que establecían las funciones que debían cumplir los entes administradores, especialmente con respecto a los servicios y obras a su cargo y, en consecuencia, una carencia de financiamiento para cubrir dichos costos.

Los administradores, ante la urgencia que revisten los servicios que en numerosas ocasiones se brindan, obtuvieron el establecimiento mediante Decreto Ejecutivo (Decretos Ejecutivos N° 221384-S y 22183-S) de la obligación a cargo de los usuarios del pago de los servicios de mantenimiento, inhumación y exhumación entre otros.

⁴⁶² Sobre este tema pueden consultarse los expedientes número 5994-24-98; 7869-24-98; 8094-24-99; 8101-24-99; 8111-24-99; 8189-24-99; 8261-24-99; 8312-24-99; 8376-24-99; 9109-24-00 y 9232-24-00, entre los más recientes.

El establecimiento de obligaciones de naturaleza tributaria mediante Decreto Ejecutivo, con abierta violación del principio de reserva legal que rige en la materia, evidencia la negligencia y poco reconocimiento de la necesidad que procuraban solventar los nuevos recursos. Desde 1997 la ilegalidad del cobro fue señalada en reiteradas ocasiones por los Tribunales de Justicia, Contraloría General de la República y Procuraduría General de la República. Sin embargo, las autoridades encargadas, pese a la existencia de una necesidad evidente y justificada del cobro, no procedieron a su establecimiento mediante la vía constitucionalmente establecida para este fin.

Ante esta situación, la Defensoría recomendó al ente administrador solicitar la revocatoria de los artículos de los Decretos señalados en los cuales se establecía la obligación, pero se recomendó, acto seguido, el inicio de los trámites para su establecimiento como legalmente corresponde.

Las recomendaciones emitidas fueron acatadas parcialmente por cuanto mediante Decreto Ejecutivo N° 28253-S del 28 de octubre de 1999 se procedió a la derogación de los artículos correspondientes del "Reglamento para la Administración de los Cementerios a cargo de la Junta de Protección Social" y "Reglamento General de Cementerios". Sin embargo, hasta este momento no se tiene información sobre la presentación de gestiones para una reforma de la Ley General de Cementerios.

Como consecuencia de esta situación, ante la Defensoría de los Habitantes se han apersonado numerosos representantes de juntas administradoras de cementerios del país para plantear las necesidades financieras que enfrentan a raíz de la revocación del artículo 11 del Reglamento General de Cementerios. Al respecto, se les ha señalado la necesidad de que presenten ante el Ministerio de Salud sus solicitudes y ejerzan la presión requerida para que se efectúe el establecimiento legal de medios para el financiamiento del funcionamiento de los cementerios públicos del país.

9. Irregularidades por la operación en el país de una empresa de servicios de transporte internacional de personas.

Una de las principales preocupaciones de la Defensoría consiste en velar por que las distintas entidades administrativas ejerzan adecuadamente sus potestades de administración y supervisión sobre los servicios públicos que les corresponden. En este sentido, todos los años son conocidas numerosas denuncias en relación con las omisiones de parte de las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en el ejercicio de su función de organización, regulación y supervisión del servicio público de transporte remunerado de personas, denuncias que refieren a la totalidad de los aspectos relacionados con el servicio como la colocación de paradas de buses, irregularidades cometidas por los prestatarios contra los usuarios y vecinos de terminales, o irregularidades en el manejo administrativo de permisos y concesiones.

Concretamente, se presentó ante la Defensoría una denuncia que reflejaba los principales problemas que se presentan en la materia (expediente 0116-24-98). Ésta refiere a la operación en el país de la empresa panameña de Transporte Internacional Panaline, la cual contó en un principio con un permiso para brindar el servicio entre Ciudad de Panamá y San José y, con posterioridad, presentó solicitud de permiso para brindar el servicio entre San José y Managua. Esta última solicitud fue denegada por la Comisión Técnica de Transportes.

Posteriormente, se le otorgó permiso de paso por el territorio nacional con el fin de ofrecer en Panamá la ruta Ciudad de Panamá - Managua, permiso que fue condicionado a la prohibición de la empresa de transportar personas de San José a Managua y viceversa. Con la posibilidad de paso por el territorio nacional, la empresa vendió abiertamente los servicios en el país.

La Comisión de Transporte Público, ante la oferta ilícita del servicio San José - Managua, procedió a revocar el permiso de servicio entre San José - Panamá, manteniendo vigente únicamente el permiso de paso. Como resultado de la investigación, se logró demostrar, fehacientemente, que la empresa de autobuses Panaline ofrece al público costarricense el servicio,

contando para este fin con terminal, ventana de expendio de boletos y venta de servicio courier, evidenciándose el grado de ineficacia de los acuerdos de la Comisión Técnica de Transporte debido al desacato de las autoridades ejecutoras de éstos, que en el caso concreto fue la Dirección General de Tránsito.

Ante estos hechos, la Defensoría de los Habitantes recomendó a la Delegación General de Tránsito el cumplimiento del acuerdo que revoca el permiso a la empresa Panaline así como la determinación de las responsabilidades disciplinarias y penales de los funcionarios que toleran la operación irregular de dicha empresa en el país.

10. Caso morosidad de las instituciones del Estado en el pago de las pólizas de riesgos del trabajo

Como se consignó en el informe anterior, la Defensoría de los Habitantes realizó una investigación relacionada con el atraso de las instituciones públicas, tanto del Gobierno Central como Ministerios, municipalidades e instituciones descentralizadas, en el pago de las pólizas por concepto de riesgos del trabajo al Instituto Nacional de Seguros; omisión que en su momento provocó que muchos trabajadores no recibieran los montos correspondientes a incapacidades por accidentes que sufrieron en el desempeño de sus funciones diarias.

Tanto los Ministerios en general como el Ministerio de Hacienda, el Instituto Nacional de Seguros y la Contraloría General de la República ejecutaron acciones con el objetivo de subsanar la mencionada falta y no sólo se demostró la voluntad de los Ministerios para pagar, sino también se enfatizó por parte de esta Defensoría la necesidad de que el Instituto Nacional de Seguros se abocara al cobro eficiente de los montos correspondientes a la mencionada póliza.

Mediante oficio del 28 de enero del 2000, el Instituto Nacional de Seguros remitió a esta Defensoría un estado completo de la situación en relación con el pago de la mencionada póliza y, debido a que varias instituciones se encontraban supuestamente morosas, esta Defensoría remitió a cada una de ellas una solicitud para que brindasen la información actualizada del estado del pago de sus pólizas y, en caso de encontrarse morosas, las razones por las cuales ello había sucedido y las medidas que se tomarían al respecto.

Fue importante para la Defensoría de los Habitantes el comprobar mediante las diferentes respuestas de las instituciones consultadas que, en la gran mayoría de los casos, la institución se encontraba al día en el pago de su póliza o, si existía algún retraso, se debía a atrasos normales en los procedimientos de pago de dichos entes. Lo anterior se ilustra mediante el siguiente gráfico:

11. Labores de Notariado por parte del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y del Instituto Mixto de Ayuda

Debido a las continuas quejas presentadas por diversos habitantes en relación con la titulación de propiedades, esta Defensoría realizó una investigación al respecto, ya que el problema se había convertido en un asunto de carácter nacional. La misma queja se presentó contra tres instituciones: el Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto Mixto de Ayuda Social y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Las denuncias hacen referencia al atraso en la inscripción de propiedades problemas por cancelaciones hipotecarias y formalización de escrituras, y a la actitud y lentitud demostrada por los notarios que laboran en dichas instituciones para la presentación y corrección de escrituras ya que, en la mayoría de los casos, eran rechazadas por presentar errores para su inscripción. En la mayoría de los casos, muchos funcionarios Notarios ya habían cobrado los honorarios correspondientes, pero la inscripción de las propiedades inmuebles se había tardado más de seis años.

Como resultado de la investigación se recomendó a las instituciones revisar sus procedimientos de titulación y aplicar las medidas necesarias para que éstos fuesen más expeditos y se cumpliera con los plazos establecidos en los mismos.

En el caso del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y debido a que la mayor cantidad de quejas se centraban sobre esta institución, la Defensoría de los Habitantes recomendó realizar una calendarización que permitiera llevar un control de las fincas que serían inscritas en el Registro Público, así como para conocer el número de inmuebles que se habían registrado y cuáles faltaban por registrar. En virtud de las acciones ejecutadas por dicho instituto, y a raíz de la promulgación del nuevo Código Notarial, se abrió un partido único en el Registro Nacional, en el cual se han ido presentando varios "paquetes" de escrituras, con el fin de inscribir la mayor cantidad de documentos posible. Existen algunos casos en los cuales el INVU ha planteado las correspondientes denuncias ante el Juzgado Notarial, sin que al momento dichas denuncias hayan sido resueltas, con lo que se afectan los intereses de todas aquellas personas que ansiosamente esperan la escritura de su casa de habitación o apartamento⁴⁶³.

Por su parte, el IMAS nombró una Comisión Institucional dedicada a reglamentar las leyes relacionadas con la titulación de tierras, la que presentó ante el Registro de la Propiedad aquellos casos que se encontraban atrasados en su tramitación. En este mismo sentido ha actuado el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

Con respecto a este tema, la Defensoría se mantendrá vigilante. Sin embargo, se efectúa un llamado de atención en el sentido de que, aunque las instituciones mencionadas han actuado en aras de brindar una solución al problema, debe considerarse que para el mes de mayo del 2000, y conforme lo dispone el Código Notarial, dichas escrituras ya deben haber quedado inscritas.

Ante la eventualidad de que queden escrituras sin inscribir, esta Defensoría procederá a presentar las denuncias correspondientes ante la Dirección Nacional de Notariado, con el fin de que los notarios responsables afronten las consecuencias que se derivan de los retrasos para la inscripción de escrituras.

12. Régimen de Riesgos del Trabajo

Según el informe Anual de Labores de Riesgos del Trabajo y Salud Ocupacional del año 1998, se produjeron 116,501 siniestros laborales. También cerca de 700,000 personas han recibido o se encuentran en tratamiento médico en el Instituto Nacional de Seguros (INS). Estas cifras resultan altamente preocupantes por las irregularidades en las valoraciones médicas y en el pago de indemnizaciones cubiertas por las pólizas de riesgos del trabajo que administra el INS.

Dada la importancia de este seguro, resulta relevante velar por la calidad en los servicios que brinde el Instituto, así como por la buena administración de los recursos propios del régimen.

La Defensoría recibió quejas indicativas de la insatisfacción de los afiliados a este régimen en relación con la prestación de los servicios que brinda el INS.

En virtud de lo anterior, la Defensoría recomendó al Instituto Nacional de Seguros cumplir con las recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en el informe No 1-98; velar porque se le brinde al usuario de los servicios por concepto de riesgos del trabajo la información necesaria por parte del profesional médico que lo atienda; cumplir con las recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en el Informe No 68-97;

⁴⁶³ En este momento, y con respecto a escrituras pendientes de tramitar por parte del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, se presentan problemas en Urbanización del Oeste en Pavas (expedientes N° 402-24-98 y 3052-24-97); Hatillo 8 (expedientes N° 2841-24-97 y 4900-24-98) y la Urbanización Garabito en Tibás, (expedientes N° 7492-24-99 y 7627-24-99). También hay atrasos en la tramitación de escrituras en Desamparados (expediente N° 7391-24-99), en Gravilias (expediente N° 7151-24-99) y en La Capri. Asimismo en Puntarenas (expediente N° 5739-24-98) y Alajuelita (expediente N°1641-24-96).

realizar un estudio de tiempos y movimientos del servicio médico prestado en materia de riesgos del trabajo; velar por la calidad de la atención que se le brinde al usuario; procurar los medios de difusión y divulgación del procedimiento seguido por el INS en materia de riesgos del trabajo, estableciendo incluso el derecho con el que cuentan los trabajadores de presentar una revisión de las valoraciones emitidas por el INS ante la Junta Médica Calificadora; velar porque se cumpla con lo establecido en el artículo 232 del Código de Trabajo y no se deniegue la atención de los trabajadores porque su empleador haya incumplido con la obligación legal de suscribir la correspondiente póliza de riesgos del trabajo; y efectuar los movimientos presupuestarios correspondientes para asignar y transferir los recursos que le corresponden al Consejo de Salud Ocupacional, relativos a la distribución de excedentes del período 1997.

Asimismo, recomendó al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que de conformidad con lo establecido en el artículo 263 del Código de Trabajo debía mantenerse vigilante para que la Junta Médica Calificadora de la Incapacidad para el Trabajo esté integrada por un médico general, un fisiatra y un ortopedista; realizar un diagnóstico en el que tomen participación los integrantes de la Junta Médica Calificadora que permita determinar cuáles son las necesidades de la Junta; tomar las medidas urgentes requeridas a efectos de procurar, en el menor tiempo posible, coadyuvar en las labores que realiza la Junta Médica Calificadora, sea por medio de apoyo logístico o técnico; valorar la necesidad de elaborar un nuevo reglamento general que regule el accionar de la Junta Médica Calificadora de la Incapacidad del Trabajo; procurar la aprobación de los convenios internacionales suscritos con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en espera de ratificación legislativa; y valorar por intermedio del Consejo de Salud Ocupacional la necesidad de actualizar el número de enfermedades profesionales contenidas en el Código de Trabajo, y que las mismas sean sustraídas de la ley y enmarcadas dentro de un reglamento que permita su actualización y agilización para el reconocimiento de nuevas patologías.

En la etapa de seguimiento del caso, el Instituto Nacional de Seguros presentó el informe de cumplimiento de las recomendaciones antes descritas. Entre las acciones ejecutadas se señalan las siguientes:

1. Con relación a dicho informe una vez que fue presentado a este Despacho el borrador del mismo, por medio del oficio N° PE-9826-15 del 30 de octubre de 1998, se presentó al Contralor General de la República la posición del INS con relación al contenido del mismo... Se le indicó al Órgano Contralor que se están efectuando trámites para promover una Licitación Pública Internacional para contratar una auditoría financiera y actuarial del INS y un Plan de transformación institucional que permita la participación de destacadas empresas especializadas en la realización de este tipo de auditorías y con amplia experiencia en materia de seguros. Lo cual nos dará mejores elementos para abordar los temas que han sido objeto de estudio por parte de ese Ente. Esta licitación ya fue publicada. Por otra parte, estamos a la espera del análisis que efectúa dicho Órgano Contralor de todos nuestros razonamientos y de su pronunciamiento sobre el particular.

2. El Instituto Nacional de Seguros en forma permanente procesa y analiza las sugerencias [depositadas en los buzones] ubicados en las distintas áreas de nuestras instalaciones. Según el más reciente análisis efectuado (Oficio CI-398-99) elaborado por el Departamento de Comunicación Institucional, 66 pacientes de cada 100, percibe que la amabilidad del médico y la información que se les ofrece sobre su enfermedad es muy completa y suficiente.

3. Las acciones implementadas a fin de cumplir con lo recomendado por la Contraloría General de la República son: 3-1. La Presidencia Ejecutiva del INS, mediante oficio PE.1377-97 del 5 de Noviembre de 1997, solicitó a la Administración de Prestaciones Sanitarias analizar la situación que plantea la Contraloría y dar cumplimiento a la recomendación que formula el ente contralor. 3-2. La Administración de Prestaciones Sanitarias realizó el estudio de mérito y mediante el oficio APS- 620-97 JM-5237 B-97 de fecha 19 de noviembre de 1997, solicita a cada uno de los profesionales afectados, presentar declaración jurada en la que haga constar si trabaja en otra institución y su horario de trabajo en la misma, además de aportar constancia de la autoridad competente del hospital o centro que labora, señalando su horario de trabajo. 3-3. En relación con el control de asistencia de los médicos, nuestros Oficiales de Público desde diciembre de 1997 ejercen control sobre los horarios de asistencia de cada uno de los profesionales, el cual se remite periódicamente a la Jefatura Médica y la Subdirección de Prestaciones Sanitarias. 3-4. Asimismo, mediante oficio N° APS-622-97 y JM-5237-97 Prestaciones Sanitarias indica a la División de

Seguros Solidarios que con instrucción de la Presidencia Ejecutiva, se incluya en los contratos suscritos y futuros con los profesionales en ciencias médicas, una cláusula mediante la cual se obligue a estos últimos a firmar una declaración jurada, en la que hagan constar si trabajan en otra institución y su horario de trabajo. 3-5. Producto del análisis de la documentación aportada por cada profesional médico, se determinó la situación particular de cada uno de ellos en cuanto a la posible superposición de horarios. La Dirección de Seguros Solidarios procedió a incluir una cláusula adicional en los contratos con los médicos con relación al cumplimiento de sus horarios de trabajo. En los casos de los médicos que no atendieron los requerimientos del INS en cuanto al suministro de información, o bien tenían problemas de cumplimiento de horario, se procedió a rescindir sus contratos.

4. La Subjefatura de Prestaciones Sanitarias y la Administración de Dispensario efectúan estudios quincenales para determinar los tiempos de espera para consultas de primera vez, especialidades médicas, cirugías programadas, etc.

5. Conforme a lo señalado en el punto N°2 de este informe, la ubicación de buzones de sugerencias en todas las áreas de nuestras instalaciones, permite recoger el sentir y pensar del usuario de nuestros servicios. Dicha información origina los informes periódicos que emite el Departamento de Comunicación Institucional los cuales permiten analizar la percepción de nuestros clientes hacia los servicios médicos que otorga el INS.

6. Complementariamente se cuenta con una oficina de información y la Contraloría de Servicios del INS.

7. Existen directrices señalando a todo nuestro personal que lo dispuesto en el artículo N° 232 del Código de Trabajo sea atendido de conformidad.

8. De acuerdo con los argumentos expuestos en el punto N° 1, al no requerirse ajustes a los resultados financieros del período 1997 no procede ningún ajuste presupuestario, ni transferencia adicional de recursos al Consejo de Salud Ocupacional.

En relación con este último punto la Contraloría General de la República informó a esta Defensoría que esa entidad procederá a realizar el análisis respectivo para cumplir con sus funciones de fiscalización superior.

Por su parte, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social informó haber coordinado con la Junta Médica Calificadora la realización de un diagnóstico que permitiera conocer las necesidades de dicho órgano, con el fin de mejorar su funcionamiento, y en este sentido, se emitió un decreto que puso a derecho la integración del órgano; además del planteamiento de una consulta a la Contraloría, en relación con el horario de dicha Junta.

Aunado a lo anterior y en cumplimiento de lo requerido en dicha resolución, se indicó que el Ministerio de Trabajo vigilará por el cumplimiento de las recomendaciones hechas en atención a la actualización de la legislación vigente en materia de Salud Ocupacional, además de procurar la ratificación de los convenios internacionales que son de gran importancia en materia de salud.

Esta Defensoría ha solicitado al Ministerio de Trabajo que actualice la información en relación con la ejecución de las recomendaciones; sin embargo, a la fecha no se ha remitido la información solicitada.

13. Banco Anglo

En el año de labores que recién ha concluido y ante la vigencia que tomó en años recientes el problema de fiscalización de entidades o dependencias estatales y que ha derivado en una fuerte afectación al erario público --caso de desviaciones en el Fondo de Compensación Social e incentivos tributarios en materia de exportación y turismo--, la Defensoría de los Habitantes confirmó la necesidad de mantener un seguimiento a los procedimientos administrativos y judiciales que procuran dar una solución a los distintos problemas derivados de la quiebra del Banco Anglo Costarricense y, principalmente, al proceso de establecimiento de las responsabilidades penales

correspondientes. El interés estriba en que lo ocurrido en el caso del Banco Anglo Costarricense debido a sus implicaciones en la vida económica, social y política del país, constituirá en el futuro el precedente obligado para que los habitantes conozcan las sanciones que se aplicarán a quienes malversen fondos públicos, así como las medidas administrativas que se adoptarán con la finalidad de prevenir estas situaciones.

Con respecto a los procesos de investigación judicial, esta Defensoría ha señalado en reiteradas ocasiones –ver Informes Anuales de Labores 1997-1998 y 1998-1999- la necesidad de destinar mayores recursos humanos y materiales a la investigación del denominado caso del Banco Anglo Costarricense, solicitud que la Corte Plena de la Corte Suprema de Justicia no consideró necesaria. Pese a los problemas expuestos, en mayo de 1999 las causas relacionadas con el Caso Anglo sólo requieren la fase de Juicio. En esa ocasión, se reconoció la labor realizada por el Ministerio Público por cuanto los funcionarios de dicha dependencia judicial lograron elevar a fase de juicio las causas en un tiempo corto si se toma en cuenta la escasez de recursos y recarga de trabajo.

En el año de labores que recién concluye, sin embargo, se presentó como hecho principal la fuga de los hermanos José Luis y Mariano López en los primeros días del mes de setiembre. Las consideraciones de orden jurisdiccional en lo que respecta a las fugas se desarrollan en otro apartado (Dirección de Protección Especial).

a. Situación de las obligaciones pasivas del Banco Anglo Costarricense.

La Defensoría de los Habitantes, ante las denuncias presentadas por numerosos habitantes, tuvo conocimiento desde el año de 1997 de los problemas que enfrentaban los titulares de certificados de depósito a plazo en dólares del extinto Banco Anglo Costarricense, a quienes no se les había hecho efectivo el pago de sus créditos. En el informe final correspondiente a los casos en investigación, se consignó que para la administración y cumplimiento de las obligaciones pasivas vencidas o no, la Junta Liquidadora de este banco y el Banco de Costa Rica habían firmado un contrato de Fideicomiso.

A finales del año 1997, el Banco de Costa Rica gestionó ante el Banco Central de Costa Rica la asignación de nuevos recursos para el cumplimiento de las obligaciones. Sin embargo, y por solicitud del Banco Central, mediante adición y aclaración del dictamen C-204-96, la Procuraduría General de la República determinó que a partir de diciembre de 1996 la asunción de las obligaciones pasivas del antiguo Banco Anglo no correspondía al Banco Central de Costa Rica sino al Ministerio de Hacienda debido al vencimiento del plazo legal establecido para la liquidación de la entidad bancaria.

Por esta razón, las recomendaciones se emitieron principalmente al Ministerio de Hacienda con el fin de que se procediera a la identificación de los pasivos pendientes y a la toma de las medidas presupuestarias para dar contenido económico para honrar los créditos e intereses.

En el Informe Anual 1998-1999 se consignó la información suministrada por el Ministerio de Hacienda mediante oficio N° DM-1977-98 del 8 de octubre de 1998 en el sentido de que había sido incluida la partida presupuestaria de Sentencias, Resoluciones e Indemnizaciones Judiciales por un monto de ₡ 400,000,00.00 para hacer frente a los pasivos pendientes del Banco Anglo Costarricense. Por otra parte, se hizo referencia a que tanto los personeros del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica, se encontraban negociando, en forma avanzada, con respecto a la suscripción del contrato de Fideicomiso. Con este estado de la situación, se consideró satisfactorio el avance logrado por cuanto se vislumbraba como eminente el pago efectivo de los dineros a los afectados, y así se consignó en el Informe Anual 1998-1999.

Sin embargo, en los meses de octubre y noviembre de 1999 se tuvo conocimiento, en virtud de que así lo comunicaron los afectados a la Defensoría, que aún no se había efectuado el pago de las deudas, ni habían sido informados por parte del Ministerio de Hacienda acerca de las razones que demoraban la devolución de los dineros.

De acuerdo con información remitida por el señor ministro de Hacienda, Lic. Leonel Baruch Goldberg, mediante oficio N° DM-212-2000, los problemas se han presentado esencialmente en el procedimiento seguido para la aprobación del Contrato de Fideicomiso con el Banco de Costa Rica por parte de la Proveeduría Nacional y la Contraloría General de la República debido a la carencia de contenido presupuestario para cubrir las obligaciones.

De lo anterior se desprende que en ningún momento existió una verdadera disposición de los dineros, sino que en la respuesta brindada a la Defensoría de los Habitantes en octubre de 1998 se dispuso de una partida genérica sin realizar los trámites de separación de los fondos destinados al pago de las obligaciones pendientes del Banco Anglo. Por esta razón, mediante oficio N° DH-0144-2000 y por medio de una reunión realizada entre los afectados, el señor Vice'Ministro y la Dirección Jurídica de Hacienda, esta Defensoría solicitó la realización de trámites urgentes para dotar al fideicomiso de los dineros necesarios para honrar las deudas pendientes.

En ese momento, existió un compromiso de remitir una solicitud de presupuesto extraordinario para este fin. Los funcionarios del Ministerio de Hacienda señalan como fecha límite para el envío de la solicitud el mes de junio del 2000 e informan sobre la renegociación del contrato de Fideicomiso con el Banco de Costa Rica.

b. Recuperación de los Activos del Banco Anglo Costarricense.

La Defensoría de los Habitantes ha tenido especial interés en los procesos relacionados con la efectiva recuperación de los créditos de los que era titular el Banco Anglo Costarricense, ya que la ejecución de las medidas correspondientes impedirá que se produzca un daño mayor a la economía del país.

Por otra parte, es imperativo que estos procesos de recuperación estén bajo el conocimiento de la opinión pública, realizándose con la mayor claridad y transparencia posible. En este marco, el interés de la Institución se ha centrado en el seguimiento del proceso de recuperación de los créditos cedidos por la Junta Liquidadora del Banco Anglo Costarricense al Banco Central de Costa Rica. La importancia de dichos créditos obedece a que los mismos corresponden a aquellos créditos calificados por la Junta Liquidadora como Categoría de Riesgo Crediticio E y D (difícil o imposible recuperación) debido a la existencia de serias deficiencias en la configuración de los créditos- falta o insuficiencia de garantías- o bien en las omisiones cometidas en las gestiones cobratorias.

Las gestiones de cobro fueron entregadas a un Fideicomiso suscrito entre el Banco Central de Costa Rica y el Banco Cooperativo Costarricense R.L. (BANCOOP R.L.). Este fideicomiso debió enfrentar desde un principio, una serie de problemas a saber:

- Imposibilidad de realizar gestiones cobratorias debido a la inexistencia de garantías.
- Problemas con el sistema de pago de los honorarios de los profesionales encargados de tramitar los procesos judiciales. Estos profesionales, en su mayoría, iniciaron los procesos durante el periodo de la Junta Liquidadora y hasta la fecha no se les ha cancelado sus honorarios y el Fideicomiso no ha recibido dineros para pagar el monto de los honorarios correspondientes al plazo laborado durante la vigencia de la Junta Liquidadora. Por otro lado, no existen incentivos que permitan la contratación de nuevos profesionales por cuanto, por directriz de la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, los honorarios de los abogados se determinarán contra recuperación. Lo anterior en un sin sentido tomando en cuenta que se trata de créditos otorgados sin garantía suficiente y en los cuales es bajo el monto de posible recuperación.
- La imposibilidad legal de llegar a arreglos de pago con los deudores. Lo anterior no sólo por la imposibilidad de negociar el monto a pagar del capital sino que, principalmente, se presenta la imposibilidad de reconocimiento administrativo de la prescripción. Ante la Oficina Técnica del Fideicomiso se han presentado personas que expresan su voluntad de pagar el monto adeudado pero exigen el reconocimiento de su derecho legal de prescripción de los intereses. La actual legislación obliga al interesado a presentar la demanda judicial para obtener la

declaración judicial de la prescripción, aumentado los gastos de recuperación al añadir las costas procesales y honorarios profesionales que suscitan dichos procesos.

Con el fin de solucionar este problema, se han propuesto diversas soluciones, que van desde la venta de la cartera por su valor de entrega al Banco Central o bien su valor nominal. En la primera propuesta se presenta la necesidad de una autorización legal para la venta con pérdida, y la segunda no es viable por la inexistencia de interesados en adquirir una cartera de crédito por más de 17 mil millones de colones y de los cuales existe una posibilidad de recuperación de poco más de 5 mil millones.

Otras propuestas presentadas, por el contrario, proponen la negatoria vía ley del derecho de prescripción a los créditos otorgados por el Banco Anglo Costarricense. Esta propuesta no sólo es inconstitucional sino que, además, no tendría ninguna eficacia partiendo de la realidad de los créditos, mismos que carecen de garantía que permitan su recuperación. La propuesta que desde un punto de vista estrictamente técnico es viable, es la autorización de negociación con los deudores de los créditos y reconocimiento de la prescripción en sede administrativa. De esta forma, y con base en estudios técnicos previamente realizados, los créditos serían valorados por el monto que efectivamente puede ser recuperado evitando así una pérdida mayor al recuperarse lo máximo posible.

Existe conciencia de la imposibilidad legal y real de recuperar dichos créditos de forma que la discusión debe centrarse, más bien, en la facilitación de los mecanismos que garanticen la mayor recuperación posible, decisión que corresponde tomar al Banco Central de Costa Rica en su condición de autoridad financiera del país y titular de la cartera morosa.

E. DIRECCIÓN DE ASUNTOS ECONÓMICOS

La Dirección de Asuntos Económicos se dedica a la defensa de los derechos e intereses económicos de los habitantes frente a la Administración Pública. Desde esta perspectiva se abordan temas como los precios de los combustibles, la calidad del transporte remunerado de personas, los procesos de fijación de tarifas de los servicios públicos regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el apoyo al desempeño del Servicio de Emergencias 911, análisis de proyectos de ley que puedan tener efectos en los derechos e intereses de usuarios y consumidores y los precios de las medicinas, entre otros.

Uno de los temas que más ha requerido la atención de la Dirección durante el periodo de junio de 1999 a mayo del 2000 han sido los precios de los hidrocarburos y la aplicación a éstos de una alta tasa de impuesto selectivo de consumo en momentos en que los precios internos sufren alzas motivadas por el comportamiento del mercado internacional de los combustibles. La Defensoría de los Habitantes ha denunciado que la negativa del Poder Ejecutivo a disminuir por la vía del decreto ejecutivo el impuesto selectivo de consumo que pesa sobre los combustibles le ha significado al fisco una recaudación adicional de \$2,100 millones de colones aprovechando la coyuntura de los altos precios internacionales presentada entre diciembre de 1999 y marzo del año 2000. Asimismo la Dirección ha seguido de cerca el destino final de los recursos recaudados por concepto de ese impuesto y la contribución especial al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) con el objetivo de verificar que el dinero pagado por los habitantes realmente sea invertido de acuerdo con lo que la Ley Forestal y la Ley del CONAVI establecen.

Por otro lado, la labor de defensa de los derechos económicos de los habitantes realizada por la Dirección también ha requerido una constante vigilancia de la transparencia, legalidad, apego a la técnica, la conveniencia y la razonabilidad de las decisiones de los entes públicos competentes para las fijaciones tarifarias, especialmente de ARESEP y del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Asimismo, la Dirección ha planteado que la calidad de los servicios debe ser concordante con el nivel de las tarifas que deben pagar los usuarios.

Durante este periodo, la Dirección estudió 64 solicitudes de modificación de tarifas presentadas por los prestatarios de servicios públicos ante la ARESEP. Con base en los análisis

realizados por la Dirección, la Defensoría ha considerado necesario presentar al ente regulador sus objeciones técnicas a las peticiones planteadas participando como opositora a 33 de esas solicitudes en las audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora. Las demás peticiones no requirieron que se presentara oposición pues se consideró que estaban técnicamente sustentadas.

En este año, la Defensoría ha dedicado la mayor parte de su análisis tarifario a temas como combustibles, telecomunicaciones, acueductos y electricidad, labor que ha tenido como resultado el hecho de que gran parte de los argumentos planteados por la Defensoría hayan sido acogidos por la ARESEP. Este ha sido el caso de las fijaciones tarifarias para los servicios de Internet y celular del ICE. En el primer caso, se acogieron los planteamientos de la Defensoría en cuanto a que el ICE debe prestar el servicio a todos los sectores de la población que lo soliciten (universalización del servicio); en el segundo caso, la Defensoría solicitó a la ARESEP revisar las tarifas del servicio celular pues las finanzas del Sistema permitirían una disminución de la tarifa básica, el minuto adicional y el depósito de garantía. Después de un largo proceso, prevaleció la tesis de la Defensoría.

Otros logros importantes de la Dirección han sido la revisión de la estructura de precios de los combustibles por parte de ARESEP con miras a fijaciones tarifarias transparentes y la solución del problema de las quejas de los consumidores porque los comerciantes no les entregaban vueltos completos por falta de monedas de baja denominación, caso en el cual, y respondiendo a la gestión de la Defensoría, el Banco Central realizó una emisión importante de monedas de un colón.

1. Sobre el tema de los combustibles

a. La carga tributaria

A partir de setiembre de 1995, se estableció mediante Decreto Ejecutivo N° 24316-H el cobro de impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos, creándose con los fondos recaudados una cuenta por ¢8,000 millones en el Banco Central, que se repartiría en una tercera parte para programas forestales y dos terceras partes para arreglo de carreteras y contrapartidas de créditos externos del país; con lo que a los programas forestales les correspondían ¢2,666,67 millones.

En abril de 1996, por Ley N° 7575, Ley Forestal, se estableció que el total de lo recaudado por concepto de impuesto selectivo de consumo a los hidrocarburos se repartiría en las proporciones antes indicadas, correspondiéndole de lo recaudado en 1997, ¢8,104,6 millones a programas forestales, de lo cual sólo se transfirió un 21%, y ¢16,209,2 millones para arreglo de carreteras y contrapartidas de créditos externos del país, transfiriendo aproximadamente un 15% de lo recaudado para ese fin.

La carga tributaria que pesa sobre los combustibles creció en abril de 1998, cuando mediante la Ley N° 7798, se creó el Consejo Nacional Vialidad y un fondo para la atención de la red vial nacional constituido por una contribución especial de un 15% sobre la distribución de combustibles derivados del petróleo.

El 10 de julio de 1998, la Defensoría de los Habitantes presentó ante la Sala Constitucional una acción de inconstitucionalidad por considerar que al aplicar a los combustibles el impuesto selectivo de consumo se estaba gravando un bien no suntuario, con un tributo diseñado para aquellos bienes que no son básicos y que además, tal gravamen constituía una imposición confiscatoria para el consumidor. A esta acción se le asignó el expediente N° 98-7888-007-CO y fue rechazada de plano mediante Voto N° 4634-99 del 16 de junio de 1999.

Las consecuencias de la aplicación del impuesto selectivo de consumo a los combustibles como si fueran bienes suntuarios, aunque no lo son, se agravaron durante 1999 a raíz del crecimiento artificial en el precio de los distintos combustibles, producto del pacto organizado por los países petroleros, a fin de restringir la oferta de petróleo en el mercado mundial.

Ante esa situación, la Defensoría mediante oficio N° DAEC-068-2000 del 2 de marzo de 2000, planteó al Sr. Presidente de la República la necesidad de modificar el impuesto selectivo de consumo como una forma de paliar el fuerte incremento en el precio de los derivados del petróleo que se consumen en el país. En dicha nota se argumentaba lo siguiente:

“Esta distorsión, ha provocado que el precio de los principales combustibles que se usan en el país haya aumentado de forma vertiginosa (cuadro N° 1), dando como resultado que la gasolina súper pasara de ¢96.75 por litro (precio vigente al 30 de junio de 1998) a ¢193.20 por litro (aumento aprobado por ARESEP el 29 de febrero del 2000); la gasolina regular de ¢92.10 por litro a ¢183.70 por litro, el diesel de ¢65.80 por litro a ¢130.00 por litro. Este mismo comportamiento se muestra para el bunker y el gas para cocinar (L.P.G.), siendo que para el primer producto se pasó de ¢29.00 por litro a ¢51.60 por litro, y de ¢40.00 por litro a ¢71.10 por litro para el segundo (...).”

Esta situación se ilustra mediante el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1
Comparación precio al consumidor final
de principales combustibles
colones por litro

Fecha cambio precio	Gas. Súper	Gas. Regular	Diesel	Búnker	L.P.G.
30/06/98	96.737	92.091	65.817	29.028	40.018
Aprob. 29/02/2000	193.209	183.682	130.025	51.577	71.104
% aumento	99.73	99.46	97.56	77.68	77.68

“Sin embargo, esta preocupante alza se vuelve insostenible al constatar que la carga impositiva que pesa sobre los combustibles, ha sobrepasado porcentualmente en forma importante el incremento en el precio al consumidor final, siendo entonces que si bien los precios internacionales han sido el origen de las alzas, el mayor impacto ha sido los tributos que pesan sobre cada producto.

Dicho comportamiento se demuestra al observar que mientras el precio final de las gasolinas ha aumentado en el período mencionado alrededor de un 100%, los impuestos para éstas lo han hecho en un 146%. En el caso del diesel, el cuadro se agudiza más al crecer los impuestos para el mismo período un 164% contra un aumento del precio del 97%. Todo ello, con el agravante de que los fines específicos para los cuales fueron creados ambos impuestos, arreglo de carreteras, no se están destinando en su totalidad conforme lo establece la ley (...).”

Datos que se verifican en el cuadro N° 2

Cuadro N° 2
Comparación del peso de los impuestos en el
precio final de algunos combustibles
colones por litro

Combustible	30 de junio de 1999		Aprobado 29 de	ARESEP Febrero	Tasa crecimiento. Impuestos
	Precio Final	Impuesto	Precio Final	Impuesto	%
Gasol. Súper	96.737	36.47	193.209	89.56	146
Gasol. Regular	92.091	34.57	183.682	84.93	146

Diesel	65.817	18.80	51.577	49.56	164
---------------	--------	-------	---------------	-------	-----

"Como todos sabemos, el impuesto selectivo de consumo a los combustibles creado mediante Decreto Ejecutivo N° 24316-H el 30 de mayo de 1995, se justificó ante el país en el tanto se orientaba a fortalecer la política ambiental y a mejorar las vías de comunicación terrestres.

Posteriormente y utilizando la misma justificación, se aprobó la Ley N° 7798 del 30 de abril de 1998 - CONAVI – que creó un nuevo un impuesto del 15% destinado al mismo fin (...)".

"... es nuestro deber señalar que el Ejecutivo no requiere de la aprobación de un proyecto de ley para derogarlo y por lo tanto la postergación de esta medida constituye un mecanismo poco transparente en el ejercicio de la política tributaria.

Coincidimos en que la situación fiscal debe ser atendida por todos los medios que el Estado dispone para ello. En este caso y en aras de sustentar nuestro argumento, teniendo como norte que el fisco no sea afectado, hemos basado nuestras proyecciones en el mismo cálculo hecho por el Ministerio de Hacienda en el proyecto de ley que se encuentra en la corriente legislativa. Según dichos datos, una disminución en el porcentaje del selectivo de consumo de un 50% a un 40%, para el caso de las gasolinas y de un 30% a un 22% para el diesel, resultarían en una recaudación estimada de ¢98.000 millones, siendo que las proyecciones de recaudación por parte de RECOPE para el año 2000 son de ¢93.100 millones o sea, que aún con este escenario el fisco no se perjudica sino que incrementa en alrededor de ¢5000 millones la recaudación.

Como Usted podrá apreciar, con los datos que a continuación se consignan, la puesta en práctica de un mecanismo de esta naturaleza permite al gobierno un amplio margen de maniobra en materia fiscal:

1. La gasolina súper (de acuerdo al aumento aprobado por ARESEP el 29 de febrero) estaría pagando en impuestos ¢89.60 por litro (selectivo de consumo es 50%. Si se modifica el selectivo de consumo de 50% a 40% se estarían pagando por impuestos el monto de ¢77.85.20 por litro y el precio final de gasolina súper descendería de ¢193.20 por litro a ¢181.50 colones por litro, con un ahorro para el consumidor ¢11.7 por litro.

2. En cuanto a la gasolina regular, con un selectivo de consumo de 50%, se estaría pagando por cada litro ¢84.93 en impuestos (lo propuesta en la Asamblea Legislativa plantea un monto de ¢73 por litro). Si se modifica el selectivo de consumo de 50% a un 40% se pagaría en impuestos ¢73.85 por litro y el precio final por litro pasaría de ¢183.682 por litro a ¢172.60 lo que representa una disminución en el precio de ¢11.08 por litro.

3. Para el Diesel cuyo selectivo de consumo es de 30%, el mismo puede disminuir en un 8%, lo que llevaría el monto que se cobra por impuestos a ¢43.01 por litro y el precio final disminuiría de ¢130.00 por litro a ¢123.10 por litro aproximadamente, lo que significa ¢6.90 menos por litro para el consumidor final.

Queda demostrado que es viable modificar el selectivo de consumo a los combustibles mencionados, los que representan más del 70% del consumo nacional, beneficiando con ello tanto a las arcas del fisco como al consumidor final dado que:

a) no se produce problema fiscal alguno pues los montos por litro se mantienen de acuerdo a la propuesta que se encuentra en la Asamblea Legislativa, y el monto que pretende RECOPE trasladar al gobierno vía impuestos no disminuye,

b) se beneficia el consumidor, dado que al disminuir el selectivo de consumo, el precio que paga por litro de combustible será menor y por lo tanto el impacto en su nivel de consumo se podrá minimizar eliminándose a su vez una parte del crecimiento artificial del precio."

Mediante la propuesta de la Defensoría se dejaba en claro que la misma no planteaba profundizar el problema fiscal del país, como se demostró con cifras reales, pero sí en alguna

medida habría disminuido el impacto de los aumentos de los combustibles en el consumidor final. La decisión de no rebajar el selectivo de consumo que pesa sobre los hidrocarburos no depende de razones jurídicas, sino de voluntad política.

b. Insuficiencia de recursos para programas forestales

No obstante la resolución de la Sala Constitucional, la Defensoría retomó el tema pues era necesario velar porque los dineros recaudados a través del impuesto selectivo de consumo, llegaran al destino específico que para ellos se determinó por ley, encontrándose la siguiente situación:

Estado de recaudación del impuesto selectivo de consumo sobre los combustibles y traslado efectivo a FONAFIFO

RECOPE**		Girado por Ministerio de Hacienda*			Diferencia**	
Año	1/3 Recaudado	Año	¢	%	Abs	%
*1997	8,960	1997	1,582	18%	7,378	82%
1998	8,730	1998	3,298	38%	5,432	62%
1999	8,422	1999	2,007	24%	6,415	76%
	26,112		6,887	26%	19,226	74%

*Según FONAFIFO (es importante destacar que según Hacienda lo girado en 1998 fue ¢1.269 millones)
 **recaudado por concepto de impuesto de consumo s/ combustibles
 ***o impuestos que no se han girado hacia el destino específico que tienen

De la información brindada por RECOPE y FONAFIFO, resumida en el cuadro anterior resulta que del tercio del total recaudado por concepto de impuesto de consumo, que debe girarse a FONAFIFO por ley, acumulado de 1997 a diciembre de 1999, únicamente se giró a esa institución un 26%, o sea ¢6,887 millones de ¢26,112 millones que le correspondía a los programas forestales.

Quiere decir que a pesar de ser un impuesto con destino específico, el Ministerio de Hacienda ha retenido casi un 75% y los desembolsos a FONAFIFO no alcanzan ni siquiera la totalidad de lo recaudado en el año 1997, año en que se promulgó la ley.

Se tiene conocimiento de que para 1999 la demanda de nuevos contratos fue de 243,000 há, pero los recursos sólo alcanzaron para cubrir 75,000 há. Asimismo, según estimaciones de FONAFIFO, la demanda para el año 2000 será de 244,143,45 há con un costo de ¢ 4,412,62 millones, más ¢3,043,76 millones para cubrir compromisos de años anteriores, para un requerimiento total de recursos de ¢7456,38 millones. Por lo anterior, de acuerdo con los cálculos de la Defensoría, de mantenerse la situación actual, aproximadamente un 70% de los contratos forestales quedaría sin financiamiento.

Si como ocurrió en el pasado el Ministerio de Hacienda no desembolsa a FONAFIFO los recursos necesarios, ocurrirá lo mismo que en años anteriores: casi todos los recursos se habrán utilizado para el pago de compromisos con proyectos aprobados en años anteriores, provocando un estancamiento en el desarrollo de nuevos proyectos de Servicios Ambientales.

Los estudios técnicos han determinado que el país necesita reforestar 2,5 millones de hectáreas y que sólo se tiene un 40% reforestado.

Al investigar la Defensoría los motivos de este incumplimiento de las disposiciones legales, se determinó la existencia de un acuerdo firmado por representantes del sector privado y los Ministros de Hacienda, de Energía y Minas, en el que se estableció que a partir del presupuesto de 1998 el monto a girar sería de ¢1,700 millones, o sea un 21% de lo que por ley les correspondería.

Considerando que este acuerdo es ilegal toda vez que contraviene lo dispuesto por la Ley N° 7575, causándole un gran perjuicio al sector, la Defensoría solicitó la intervención de la Contraloría General de la República, que mediante oficio N° AUG-1823, recibido el 25 de agosto de 1999, informó que el estudio solicitado sería incluido dentro de la auditoría que sobre "Incentivos Forestales" estaba realizando el Departamento de Estudios Especiales.

En razón de que al 30 de abril no se había recibido el informe prometido, el 5 de mayo de 2000 se le envió un nuevo requerimiento al Lic. Walter Ramírez Ramírez, Gerente de Operación Fiscal Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.

- a. Desembolso de los recursos recaudados mediante la contribución especial de 15% sobre el precio de los combustibles

La Ley N° 7798, Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), del 30 de abril de 1998, crea un fondo para la atención de la red vial nacional constituido por una contribución especial de un 15% sobre la distribución nacional o internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo. La misma cuenta con un período fiscal mensual y el pago debe hacerse dentro de los 5 días siguientes al cierre del período fiscal.

La misma ley indica expresamente que "*La recaudación de este tributo no podrá aplicarse a ningún otro destino diferente del financiamiento del Fondo, el cual constituye la razón de ser de esta obligación tributaria.*"

La ley N° 7798 otorga a CONAVI la condición de administración tributaria y establece en su artículo 21 que este Consejo estará facultado para depositar la totalidad de los montos que le ingresen en fideicomisos.

En 1999 la Defensoría de los Habitantes determinó que de los fondos provenientes del impuesto de un 15% sobre la distribución nacional e internacional de combustibles y energéticos derivados del petróleo, sólo se le entregó al CONAVI una parte de lo recaudado por RECOPE.

En los primeros meses del 2000 se dio seguimiento al cumplimiento de la ley, encontrándose que:

**Comportamiento del flujo del impuesto
a los combustibles
Contribución de Vialidad (15%)
¢ millones**

	DEPOSITADO EN HDA.***	Girado a CONAVI	% de lo recaudado	Recaudado no entregado	
Fecha	Monto	Monto	entregado a CONAVI	A CONAVI	
				Abs	%
1998	8,128	6,674.8	82%	1,452.89	18%
1999	20,405	7,500.0	37%	12,904.50	63%
Total	28,532	14,174.8	50%	14,357.39	50%
A enero 2000 *				14,070.0	49%
Total **				287.4	1%

*Reconocido por Hacienda como desembolso de CONAVI pero que se gastó a través de presupuesto MOPT

**Considerando en el total de lo girado lo "girado a través de presupuesto del MOPT"

- En 1998 RECOPE depositó en el Ministerio de Hacienda ¢8,128 millones y éste último le giró a CONAVI ¢6,674.8 millones o sea un 82%, reteniendo un 18%.
- En 1999 RECOPE depositó en el Ministerio de Hacienda ¢20,405 millones y éste último le giró a CONAVI ¢7,500 millones o sea un 37%, reteniendo un 63%.
- El Ministerio de Hacienda informó a la Defensoría de los Habitantes mediante oficio DM 076-2000, que de ¢28,244 millones girados del "Fondo para la atención de la red vial nacional" de 1998 al 28 de enero de 2000, "¢14,174 millones fueron girados directamente a CONAVI y ¢14,070 millones en forma directa por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (sic), en atención a la Red Vial Nacional que conforme a la Ley de creación del Consejo Nacional de Vialidad correspondería hacer con los recursos asignables al CONAVI.". De acuerdo con esto, a través de ambas instituciones se ha invertido en la red vial el 98.99% de lo recaudado.

Ahora bien, durante 1999 la Defensoría detectó que el desembolso de fondos a CONAVI no se ajustó a lo establecido por ley, toda vez que se le giraron sumas muy inferiores a lo recaudado, no cumpliéndose con la voluntad del legislador. Sin embargo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes explicó que desarrolló obras que CONAVI no tenía capacidad de ejecutar con cargo a su presupuesto pero el gasto se le trasladó o contabilizó a CONAVI.

Según el informe del Ministerio de Hacienda, de la recaudación por concepto de la contribución especial, de 1998 a enero 2000 se han girado ¢14,174 millones directamente a CONAVI y aproximadamente ¢14,070 millones al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para ejecutar obras que de acuerdo con la Ley de Creación del Consejo Nacional de Vialidad correspondería hacer con recursos asignables al CONAVI.

El Ministerio de Hacienda señaló que ese mecanismo de ejecución se efectuó al amparo de un convenio firmado el 22 de febrero de 1999, 9 meses después de promulgada la ley antes indicada.

Ese convenio a pesar de lo dispuesto en el transitorio I de la Ley N° 7798, establece que: *"Todos los derechos y las obligaciones contraídos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, derivados de contratos de obra, suministros y servicios y cualquier otro, vinculados con los objetivos del Consejo Nacional de Vialidad, pasarán a ser parte de su patrimonio."* El texto de ley es claro en cuanto a que promulgada la ley, se haría el traspaso y en adelante el encargado de todo el asunto sería el CONAVI. No obstante, considerando que la creación del ente no llevaba aparejada la generación espontánea de toda una estructura organizativa capaz de asumir en el corto plazo toda la responsabilidad de administrar el Fondo de la red vial nacional y de ejecutar las funciones que le encomienda la ley en su artículo 4°, el convenio debe verse como una necesidad práctica, que debe juzgarse a la luz del interés público y de la emergencia en que se encontraba la red vial nacional.

Sin embargo, considerando que el convenio tenía un plazo de un año, el cual venció el 22 de febrero del 2000, el 9 de mayo se solicitó al CONAVI informar cómo se ha procedido a partir de dicha fecha con respecto a los derechos y obligaciones contraídos por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, derivados de contratos de obra, suministros y servicios y cualquier otro, vinculados con los objetivos del Consejo Nacional de Vialidad, pues se considera que ya deben de haber sido asumidos por el CONAVI.

De igual manera se le solicitó informar sobre las transferencias mensuales giradas por el Ministerio de Hacienda al CONAVI de enero a la fecha.

d. Proyecto de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria

La Defensoría ha denunciado insistentemente que el constante aumento en los combustibles, ocasionado por el precio internacional del crudo y los productos terminados, ha desembocado en un crecimiento sostenido de los montos absolutos recaudados por concepto de impuesto selectivo de consumo sobre los combustibles. Este exceso de recaudación del impuesto selectivo de consumo sobre los combustibles no está presupuestado y, por tanto, no se transfiere a los programas específicos para los cuales se destinarían según la ley. Ante esa situación, el mismo Gobierno de la República ha cuestionado el sistema, provocando que el Poder Ejecutivo presentara a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley en el sentido que se expone a continuación según su misma presentación:

"La volatilidad de los precios internacionales del petróleo en los mercados internacionales durante este año, su incidencia sobre los precios internos de los combustibles y por ende sobre la carga impositiva que pesa sobre ellos, ha hecho sentir la necesidad de introducir una modificación radical en la estructura impositiva existente, que salvaguardando la estabilidad de las finanzas públicas, contribuya a su vez a reducir la multiplicación del efecto que sobre los precios internos tiene cada variación internacional de precios.

De esta forma, en el capítulo I del proyecto se propone simplificar la estructura tributaria que pesa sobre los combustibles eliminando los impuestos que en forma dispersa existen actualmente. En su lugar se propone sustituirlos por un impuesto específico único por cada litro y tipo de combustible, para lograr que de esta manera el tributo tenga un efecto neutro en el precio interno ante los cambios de precios a nivel externo.

Con la sustitución de estos impuestos no sólo desaparece el efecto "Cascada" que provoca una distorsión en la fijación del precio de los combustibles en el mercado local, sino que además neutraliza el efecto que causa el incremento del precio internacional del crudo sobre los precios internos, cumpliendo así el objetivo de una mayor estabilidad en el componente de los precios, que están fuera de nuestro control para reducir el impacto en el costo de vida de los costarricenses.

Este nuevo tributo incluye un mecanismo de indexación, según el cual el monto del impuesto específico se deberá actualizar trimestralmente con base en la variación del índice de precios al consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, a efecto de mantener el importe del impuesto en términos reales en el tiempo.

Adicionalmente y como producto de esta derogatoria de impuestos se establece que el Poder Ejecutivo, vía Presupuesto de la República asignará a los entes beneficiarios los recursos que dejen de percibir por esta razón, destinándose en consecuencia al Consejo Nacional de Vialidad veinte mil millones de colones y al Fondo Nacional de Financiamiento Forestal dos mil cien millones de colones..."

Cabe señalar que el proyecto en cuestión también considera que los anteriores montos asignados por presupuesto a CONAVI y al FONAFIFO, se ajustarán anualmente de acuerdo al IPC.

Con este proyecto, de acuerdo a la recaudación y el gasto en la red vial con el impuesto vigente, se tiene que la posible inversión se estaría recortando a un 97% con respecto a la recaudación y sólo se invertiría un 92.7% de lo que se invirtió en 1999.

En lo que respecta a los fondos para pago de servicios ambientales a través de FONAFIFO, se tiene que con respecto a lo girado en 1999, el aumento sería de ₡93 millones, suma insignificante en relación con las necesidades y la recaudación actual. El monto propuesto para transferir anualmente al Fondo, corresponde a un 25% de lo recaudado en el mismo año y que, por ley, se debería girar íntegramente a programas forestales, con lo que se puede afirmar que se verán seriamente afectados los planes nacionales de reforestación, teniendo en cuenta que el presupuesto para este año supera los ₡8,000 millones.

**Efecto de la aplicación de Proyecto de Ley de
Simplificación y Eficiencia Tributaria
Impuestos sobre los combustibles
Con base en 1999
¢ millones**

	Le corresponde por ley según recaudación	Tranferencias	Transf. Prop.	Diferencia		Diferencia	
		efectivas	s/proyecto	Recaudado vs. propuesta		Trans. real vs. propuesta	
		o reales	de ley*	ABS	%	ABS	%
CONAVI		**					
Contribución de vialidad 15%	20,405	21,570.00	20,000	(405)	-2%	(1,570.00)	-7%
FONAFIFO							
Impuesto Selec. de Consumo	8,422	2,007.00	2,100	(6,322)	-75%	93.00	5%
*Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria							
**Se aplicaron dineros recaudados y no transferidos el año anterior a CONAVI							

La Defensoría de los Habitantes se ha preocupado por obtener los criterios técnicos sobre los cuales se fundamentó el Ministerio de Hacienda para elaborar el citado proyecto de ley, especialmente en cuanto al monto del impuesto y las transferencias, en razón de lo cual solicitó la metodología, parámetros y estudios utilizados para determinar no sólo los gravámenes sino también los montos de las transferencias propuestas para los diferentes entes.

La solicitud se hizo mediante oficio N° DAEC-080-2000, del 7 de marzo de 2000, sin que a la fecha se haya recibido debida respuesta.

Simultáneamente a la gestión anterior, se remitió el oficio N° DH-0166-2000 al señor diputado Ovidio Pacheco Salazar, Presidente de la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa, donde se hacen llegar las observaciones de la Defensoría de los Habitantes al Texto Sustitutivo dictaminado por la Subcomisión encargada y se insta a los señores Diputados para que soliciten al Ministerio de Hacienda los informes técnicos que dieron base a la propuesta contenida en el proyecto, sobre los montos específicos en colones por litro de combustible y las justificaciones técnicas que se consideraron para determinar los montos de las transferencias propuestas para CONAVI y FONAFIFO, así como verificar que éstas van a cubrir las necesidades financieras de ambos entes.

e. La disminución del Impuesto Selectivo de Consumo por vía de decreto ejecutivo

La discusión en torno al impacto de los impuestos dentro de la estructura de precios de los combustibles y, sobre todo, lo que se refiere al efecto cascada por un lado y el impacto del selectivo de consumo por otro, fue un tema que tomó mucha importancia durante el primer semestre del 2000, sobre todo a partir de la agudización en la escalada de precios de los hidrocarburos resultado del pacto petrolero de los países productores.

Ante esta situación, la Defensoría planteó públicamente al Señor Presidente de la República su preocupación por el impacto en los habitantes del país de la escalada de aumento del precio de los hidrocarburos que se consumen internamente. Además, le reiteró la necesidad de que el Poder Ejecutivo rebajara – mediante Decreto Ejecutivo- el Impuesto Selectivo de Consumo que recae sobre algunos combustibles, especialmente sobre las gasolinas y el diesel.

La propuesta de la Defensoría tenía dos componentes muy importantes:

- De rebajarse el impuesto selectivo de consumo en los términos recomendados por la Defensoría, no se agudizaría el problema fiscal, pues los cálculos se realizaron según los montos por litro contenidos en el proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria que planteó el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa y, a la vez, la recaudación sería similar al monto que RECOPE reportó que trasladaría al Gobierno por concepto de impuestos según el estudio ordinario presentado ante ARESEP a finales de 1999.
- La disminución del impuesto selectivo de consumo aplicado a los combustibles beneficiaría al consumidor pues el precio que pagaría por litro de combustible sería menor y por lo tanto el impacto en su nivel de consumo se podrá minimizar eliminándose a su vez una parte del crecimiento artificial del precio.

Esta propuesta, además de ser técnicamente consistente, demostraba una actitud responsable de la Defensoría con respecto a la situación fiscal y además permitía la disminución del porcentaje del selectivo de consumo de las gasolinas de un 50% a un 40%, y de un 30% a un 22% para el diesel, donde aún con esta disminución la recaudación de impuestos a los combustibles se estimó ₡98,000 millones, mayor a lo proyectado por RECOPE para el año 2000 en cerca de ₡5,000, o sea, que aún con este escenario el fisco no se perjudicaba.

Sin embargo, el Poder Ejecutivo mantuvo su posición en cuanto que el impuesto selectivo de consumo que pesa sobre los combustibles no debía modificarse por vía de decreto ejecutivo, sino mediante la aprobación del proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria.

Este proyecto establece en su artículo 7º la exclusión de los combustibles de la aplicación del mecanismo de flexibilidad que el artículo 12 de la Ley N° 4961 (Ley de Consolidación del Impuesto Selectivo de Consumo) en cuanto a la aplicación del impuesto selectivo de consumo. Sin embargo, mientras tal norma no haya sido aprobada por la Asamblea legislativa, el mecanismo de flexibilidad que contiene la Ley N° 4961 se encuentra vigente y no existe ninguna razón jurídica para dejar de aplicarlo.

Cálculos realizados por la Defensoría de los Habitantes, a partir de las ventas mensuales de RECOPE y tomando como base los montos que se pagan en impuesto por litro de combustibles y comparándolos con la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo en noviembre, demuestran que desde diciembre de 1999 hasta el mes de marzo del 2000 los costarricenses han pagado más de ₡2,100 millones de colones en impuesto, o lo que es lo mismo, el fisco ha visto incrementado sus ingresos en más de ₡2,100 millones de colones producto de la insistencia del Poder Ejecutivo en no reducir por la vía del decreto el monto del impuesto selectivo de consumo.

Estos cálculos sólo toman en cuenta los tres principales productos: gasolina súper, gasolina regular y diesel. Éstos representan más del 90% de la recaudación por impuestos a los combustibles. El siguiente cuadro muestra la recaudación de más por producto y por mes.

**Impuestos pagados de más por no disminuir el impuesto
selectivo de consumo sobre los combustibles
-En colones-**

	Gasolina Súper	Gasolina Regular	Diesel	Total
Diciembre 1999	54,595,784.94	25,385,752.24	28,606,775.13	108,588,312.32
Enero 2000	89,551,438.60	43,185,018.33	54,776,508.81	187,512,965.74
Febrero 2000	176,394,851.95	151,890,542.83	171,917,939.23	500,203,334.01
Marzo 2000	390,103,371.97	441,928,777.77	482,899,256.46	1,314,931,406.20
Total	710,645,447.47	662,390,091.16	738,200,479.63	2,111,236,018.26

Fuente: Elaboración propia

Como se desprende de los datos del cuadro N° 1, lo pagado en promedio de más por cada producto en los cuatro meses que se analizan ronda los ¢700 millones de colones, para un total de más de ¢2,100 millones en cuatro meses. Asimismo, si se analiza el comportamiento por mes se observa cómo en marzo los pagaron en impuestos a los combustibles más de ¢1,300 millones.

f. Estudio ordinario de precios de RECOPE

El 23 de febrero del 2000, en audiencia pública convocada por la Autoridad Reguladora, RECOPE solicitó un alza de 6.16% en los diversos combustibles que expende en el país. Ante dicha solicitud, la Defensoría de los Habitantes planteó sus argumentos de oposición basándose fundamentalmente en la estructura de precios que actualmente tiene RECOPE en vigencia.

En dicha audiencia se planteó que el principio fundamental que debe tener cualquier estructura de precios es su capacidad de asignar en forma eficiente los recursos económicos de la empresa, de forma que la optimización en su uso sea la regla general que oriente todo el proceso productivo.

Para la Defensoría de los Habitantes, los precios de los combustibles de RECOPE no tienen como base un análisis de costos unitarios por producto, lo que no le posibilita determinar el uso más racional de sus recursos y, por tanto, funcionar de forma más eficiente. En otras palabras, la Defensoría cuestionó que la carencia de una adecuada estructura de precios es una limitante para que la empresa sea eficiente.

La Defensoría demostró que la información presentada por RECOPE ante la ARESEP revelaba que los precios que esta institución pretendía obtener se determinaban en función de las necesidades de caja de la Empresa, según los resultados del saldo final del flujo de caja del período. Esto implica que las tarifas solicitadas no se estarían fijando de acuerdo con los costos unitarios de cada producto y que RECOPE presentó a la Autoridad Reguladora un estudio de gastos y no de costos como debería ser en un estudio de esta naturaleza.

Esta situación se ponía de manifiesto al no existir explicaciones claras del por qué algunos productos generaban pérdidas y otros ganancias. Así, por ejemplo, productos como las gasolinas subsidiaban a productos como el combustible para aviación internacional y el búnker. Este hecho, hizo que la Defensoría señalara que la estructura de precios que RECOPE utiliza no garantiza transparencia en cuanto a la determinación de los costos económicos reales de producción y que, además, permite subsidios que no necesariamente responden a una política de solidaridad social.

Con base en los cuestionamientos mencionados, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Autoridad Reguladora que si RECOPE requería un nuevo ajuste ordinario de precio en los combustibles, debía hacerse en el marco de las siguientes consideraciones:

- Que se sustentara en una estructura de precios que reflejara precios unitarios por producto en función de sus costos unitarios y un margen de utilidad, que le permitiera a la empresa recuperar sus costos de operación y desarrollarse,
- No permitir que los precios de los combustibles subsidien entre sí las pérdidas, lo cual va en detrimento de los consumidores, pues son los productos de mayor consumo (gasolinas y diesel)

los que cargan con el peso de las necesidades financieras de RECOPE, y que si se establecía una política de subsidios, ésta debía estar claramente orientada por una política de solidaridad social hacia los sectores de menores recursos.

Finalmente la ARESEP sólo aprobó ajustes para el diesel y el L.P.G. El principal argumento de tal decisión fue la necesidad de ir rebalanceando los precios entre los diferentes combustibles. En esencia, se reconoció la denuncia que planteó la Defensoría de los Habitantes sobre los subsidios entre combustibles en la oposición presentada en la audiencia celebrada para dicho efecto. La Defensoría considera necesario continuar abogando por una estructura de precios más transparente que responda a criterios de eficiencia sin dejar de lado la solidaridad social.

Por otro lado, preocupa a la Defensoría el hecho de que en su resolución, ARESEP no estableció argumentos que explicaran la disminución del monto de las inversiones de RECOPE, pues existe una diferencia entre las inversiones en cuanto a ejecución de la obra y lo correspondiente a caja, ya que puede ocurrir que las obras no se terminen en el período establecido pero la adquisición de los materiales sí y entonces no necesariamente éstas deben de coincidir.

g. Gasolina de los pescadores artesanales

Los pescadores artesanales reciben una cuota de gasolina subsidiada. Esta cuota rara vez llega al pescador en la cantidad y precio establecido debido a la existencia de intermediarios, a problemas que se les presenta para el retiro de las boletas de autorización y por abuso de las gasolineras.

La Defensoría ha coordinado con INCOPECA y RECOPE con el fin de establecer un sistema de cupones similar al que tiene el Gobierno para el retiro de gasolina utilizada en los vehículos estatales. Para ello se acordó que las dos instituciones involucradas elaborarían un convenio entre RECOPE e INCOPECA mediante el cual se espera que RECOPE pueda entregar en consignación los cupones a INCOPECA que es el ente que quedaría encargado de la entrega y control de las cuotas y los cupones.

Sin embargo, este asunto está pendiente de la aprobación del proyecto de ley denominado "Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria" que actualmente se encuentra en la Asamblea Legislativa, ya que lo que se plantea en este proyecto sobre el tema es la eliminación de los subsidios a los combustibles que, en caso de aprobarse, eliminaría el beneficio a los pescadores artesanales.

h. Margen de comercialización de los combustibles

La Defensoría de los Habitantes analizó la solicitud de aumento en el margen de comercialización de los combustibles presentada ante ARESEP, mediante la cual se planteó que al momento de entregar la petición el margen de rentabilidad bruto era del 8.07% y la rentabilidad tarifaria era del 3.77%, montos que estaban por debajo de lo establecido en el procedimiento metodológico vigente.

Con base en lo anterior, los solicitantes propusieron un ajuste tal que el margen bruto (ingreso por ventas - gastos por compras de combustible) pasara de 8.07% a 11% y que la rentabilidad tarifaria pasara de 3.77% a un 17.67%.

La Defensoría se opuso a la solicitud partiendo de la tesis de que aún usando los datos presentados por los expendedores en la solicitud de ajuste del margen, el monto que solicitaban era demasiado alto: ¢4.04. La propuesta de la Defensoría fue de un aumento no mayor de ¢2.75.

La resolución de ARESEP otorgó un aumento de ¢1.2. En el estudio técnico que respaldó la decisión del ente regulador se indicó que " *Dentro del marco legal metodológico vigente, los*

argumentos expuestos por la Defensoría fueron tomados en cuenta a la hora de resolver la presente petición tarifaria".

La diferencia de los cálculos radicó en que, tal y como lo manifestó el estudio técnico de ARESEP, ésta resolvió con información más actualizada, basándose en los precios de los combustibles vigentes al mes de abril del 2000 que son inferiores a los utilizados por la Defensoría en marzo al momento de plantear la oposición. Es claro entonces, que la diferencia en los resultados radicó en datos distintos, pero el objetivo de la Defensoría, la aprobación de un aumento menor al solicitado, fue conseguido.

2. En relación con las tarifas y la regulación de los servicios públicos

a. Requisitos de varios de los miembros de la Junta Directiva de la ARESEP

La transparencia y el fundamento técnico de las decisiones tarifarias y regulatorias son una garantía para la protección de los derechos e intereses económicos de los habitantes. Por ello, ante la duda surgida en cuanto al cumplimiento por parte de algunos de los miembros de la Junta Directiva de la ARESEP de los requisitos establecidos en su ley (N° 7593), la Defensoría inició la investigación pertinente.

El análisis de los currícula de los integrantes de ese cuerpo colegiado a la luz de las disposiciones contenidas en el artículo 48:d de la ley, tuvo como resultado la comprobación de que tres de los miembros de la Junta Directiva no reúnen la condición de poseer experiencia comprobada en el área de los servicios públicos por un periodo no menor de cinco años, requisito que establece la citada norma para formar parte de ese órgano.

En relación con ese tema, la Defensoría solicitó a la Procuraduría General de la República una opinión consultiva sobre la validez de nombramientos realizados sin que las personas designadas cumplieran con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico y, específicamente, los que exige la ley de la ARESEP. La Procuraduría manifestó que *"el Consejo de Gobierno no está facultado para proponer y en su caso, nombrar, en la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, a personas que no reúnan los requisitos previstos en el artículo 48 de la Ley Reguladora de los Servicios Públicos. Lo que comprende las condiciones de carácter técnico del inciso d) de ese artículo"*. Asimismo, el órgano consultivo manifestó que *"cualquier nombramiento de funcionario que realicen las autoridades públicas sin observar los requisitos legalmente establecidos, es nulo por su contenido y porque de no reunirse los requisitos, no existiría el motivo justificante de la adopción del acto respecto al candidato."*

Con base en ese dictamen y el estudio realizado, la Defensoría concluyó que al incumplir el requisito contenido en el artículo 48:d de la Ley N° 7593, los nombramientos en cuestión son ilegales y padecen de graves e insubsanables vicios en cuanto a dos de los elementos esenciales del acto administrativo: el motivo y el fin, lo cual acarrea su nulidad absoluta. Dicha nulidad, además, es clara y se desprende de la mera lectura de los currícula de las tres personas nombradas irregularmente, por lo que la Defensoría ha considerado que se trata de una nulidad absoluta, evidente y manifiesta.

Por lo tanto, y al tenor de lo dispuesto en el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, la Defensoría interpuso ante el Consejo de Gobierno - órgano encargado de hacer los nombramientos cuestionados- un recurso de nulidad absoluta, evidente y manifiesta contra los actos que nombraron a los tres miembros de la Junta Directiva de la ARESEP que no cumplen con los requisitos técnicos y de experiencia en el campo de los servicios públicos como exige la ley, con el fin de que tales actos sean, previo cumplimiento del debido proceso, declarados nulos en la vía administrativa.

b. Audiencias públicas

i. Aumento general de tarifas de transporte remunerado de personas

La Comisión Técnica de Transportes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes remitió a la ARESEP el procedimiento y resultados de una revisión general de las tarifas del transporte remunerado la cual se realizó con base en criterios de agrupación de rutas por características similares de recorrido, flota y demanda, con lo cual se determinaron varios niveles tarifarios. Este procedimiento fue calificado por este Ministerio como "excepcional" y solamente tomó en cuenta la evolución de los salarios, el precio del litro del diesel y el tipo de cambio desde el primer semestre de 1997.

La Defensoría manifestó su oposición desde la perspectiva de que si bien es cierto todas las empresas transportistas habían sido afectadas por el comportamiento de tales insumos, especialmente el precio del diesel, muchas empresas presentaban rezagos tarifarios debido a que durante años no han recibido ajustes ordinarios por incumplir con los requisitos establecidos por el MOPT y la ARESEP. Por otro lado, la Defensoría consideró injustificable que una empresa recibiera tarifa sin encontrarse al día con su status legal como prestataria del servicio, por lo que solicitó a la Autoridad Reguladora no modificar las tarifas de aquellas empresas cuyas concesiones o permisos no estuvieran vigentes. En este punto, la ARESEP indicó al MOPT que para aplicar las tarifas aprobadas debía verificarse que la empresa tuviera su permiso o concesión vigente.

Después de la aprobación de las tarifas, la Defensoría solicitó a la ARESEP tomar las medidas para evitar una doble contabilización de costos en aquellos casos en que empresas que recibieron aumento por el ajuste general solicitaran revisiones ordinarias. El ente regulador aseguró que se tomarían las medidas de análisis pertinentes para ello. La Defensoría ha estado atenta a que no se aprueben tarifas con doble contabilización de costos y así lo ha solicitado en audiencias posteriores.

ii. Universalización del Servicio de Internet

En julio de 1999, el Instituto Costarricense de Electricidad presentó a la ARESEP una solicitud de tarifas para el servicio de Internet con tarifas inferiores a las que había en el mercado (RACSA), ofreciendo un servicio de mejor calidad únicamente a los sectores Gobierno y Educación. La Defensoría manifestó por escrito su oposición a que dicha institución diera el servicio únicamente a esos clientes y que no se extendiera al resto de los eventuales usuarios, ya que comprobó que no habían razones técnicas o financieras que justificaran la restricción. La Defensoría manifestó a ARESEP que la aprobación de la propuesta en los términos del ICE podría ser inconstitucional por violentar los artículos 33 y 46 de la Carta Magna.

La discusión no llegó a audiencia pública porque el ICE retiró la petición alegando que presentaría una propuesta integral para universalizar el servicio. La solicitud fue presentada a la ARESEP a finales de 1999 y presentó dos tipos de tarifa, una "Comercial" (General) y otra subsidiada para el sector de Educación del Ministerio de Educación Pública. Al comparar el estudio de esta petición con la información presentada en julio de 1999, la Defensoría observó tarifas y costos más elevados en la petición del 2000. Este tema se debatió durante la audiencia pública celebrada en febrero de 2000, acto en el cual la Defensoría solicitó a la ARESEP revisar los costos reportados por el ICE y verificar que éstos fueran razonables y necesarios para la prestación del servicio, de manera que las tarifas aprobadas reflejaran el principio del servicio público al costo. Asimismo, se solicitó que se evaluara la posibilidad de que el servicio conmutado fuera brindado con tarifa plana.

Recientemente, la Autoridad Reguladora fijó tarifas para los servicios conmutados y dedicados, de acceso a todo tipo de usuario, menores a las que existen actualmente en el mercado y a las que solicitó el ICE y aprobó una tarifa plana para el servicio conmutado.

iii. Tarifas del servicio de electricidad

Durante este periodo, la Defensoría ha analizado las peticiones de ajuste de tarifas eléctricas del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), las cooperativas distribuidoras, la Junta

de Servicios Eléctricos de Cartago (JASEC) y de alumbrado público de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia:

- Instituto Costarricense de Electricidad

A mediados de febrero del 2000, la Junta Directiva del ICE acordó presentar a la ARESEP una propuesta de ajuste tarifario para cada una de las etapas de la cadena eléctrica (generación, transmisión, distribución y alumbrado público).

La Defensoría de los Habitantes presentó observaciones en relación con los Gastos de Operación y Mantenimiento señalando que el recorte de gastos en las labores de mantenimiento reportado por el ICE, pone en peligro la operación de todo el sistema eléctrico del país ya que no es producto de mayor eficiencia operativa. Asimismo indicó su preocupación por la práctica de disminuir los gastos de mantenimiento para el cumplimiento de directrices gubernamentales de control de gastos, si con ello se afecta la continuidad y la calidad del servicio. En ese sentido, la Defensoría insistió en que la aprobación de tarifas que realiza la Autoridad Reguladora debe permitir el adecuado funcionamiento de la empresa. Mientras tanto, el usuario que paga el precio fijado, debe tener garantía de que el servicio que recibe es de calidad y que los recursos tarifarios son invertidos en la mejora y expansión del servicio. Por ello, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora verificar que los ingresos tarifarios del ICE sean utilizados para tales fines.

Por otro lado, la Defensoría objetó las proyecciones presentadas por el ICE para la compra de combustibles para la generación térmica. Durante la audiencia, la Defensoría demostró que las proyecciones del ICE no estaban suficientemente fundamentadas ya que además de no consignarse el número de barriles de combustible que la empresa esperaba consumir, los gastos en colones proyectados podrían ser hasta mil millones superiores a las ventas promedio reportadas por RECOPE para los últimos años sin que ello tuviera una explicación suficiente en el expediente.

En relación con las tarifas propuestas por el ICE para el sistema de distribución, la Defensoría cuestionó el impacto proyectado por el ICE en la inflación y especialmente en el quintil más pobre de la población y demostró que para el 2000 y el 2001 el impacto sería mayor que el proyectado por el ICE. Por ello, la Defensoría sometió al criterio de la Autoridad Reguladora una propuesta para modificar la solicitud tarifaria del ICE para el **sector residencial** que impactara menos al sector residencial sin que se afectara significativamente la estructura financiera de la empresa:

En cuanto al alumbrado público, la Defensoría demostró que la actual estructura tarifaria de ese servicio está provocando que por lo menos un 40% del consumo de electricidad que el ICE sirve no pague lo correspondiente al servicio de alumbrado público. De acuerdo con los datos de la empresa, para 1999 de un total de 1 400 565 MWh de electricidad al cobro, 578 327 MWh no pagaron el alumbrado público, lo cual representa un 41%. Para los años 2000, 2001 y 2002 se espera que ese porcentaje sea de 43, 44 y 45% respectivamente. Ello ha implicado que durante 1999 mientras los consumidores de más de 50 000 KWh no pagaron unos \$400 millones, los clientes de consumos menores a los 50 000 KWh, cubrieran con sus tarifas ese monto. Por eso, la Defensoría de los Habitantes manifestó a la ARESEP que al no existir ningún fundamento técnico claramente identificado para no cobrar el alumbrado público a clientes de más de 50 000 KWh, dicho privilegio debe desaparecer y en su lugar debe calcularse el monto de alumbrado público con base en todos los Kwh consumidos, de manera que los costos del servicio se repartan entre todo el consumo de los clientes del ICE sin discriminación alguna.

- Tarifas de las cooperativas rurales de distribución de electricidad

A raíz de una solicitud expresa de la Autoridad Reguladora, las empresas distribuidoras de electricidad de todo el país presentaron al ente regulador los cálculos correspondientes a los ajustes tarifarios que requerirían ser aprobados, en relación con las tarifas que el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) solicitó en febrero del presente año y, por ende, partiendo del supuesto de que aquella fuera avalada en forma integral. En este contexto, Coopesca, Coopesantos, Coope Alfaro

Ruiz y Coopeguanacaste presentaron ante la ARESEP sus cálculos sobre cómo las afectaría la eventual aceptación de la propuesta del ICE, ello a pesar de que las cooperativas no conocían a ciencia cierta cuál debía ser el ajuste que requerirían solicitar pues a la fecha en que presentaron sus peticiones y al momento de vencer el plazo para interponer oposiciones a las mismas, solamente existía una expectativa de modificación de las tarifas del ICE. Al respecto, la Defensoría manifestó a la ARESEP sus dudas en relación con la legalidad de los procedimientos tarifarios instaurados en esas circunstancias.

En todo caso, la Defensoría también manifestó sus objeciones de fondo en relación con los ajustes a los usuarios finales planteados por las cooperativas, los cuales en promedio oscilaban entre un 30% y un 60% para un periodo de un año. Las principales causas de los ajustes serían la aprobación de las tarifas de generación y transmisión del ICE y la ubicación de las cooperativas en la tarifa horario estacional T-SD en lugar de la T-14 (venta en bloque a distribuidoras).

En relación con el cambio de tarifa, la Defensoría manifestó que ubicar a las cooperativas bajo la lógica del horario estacional, significa desconocer que el esquema horario estacional pretende alcanzar un cambio en la demanda de energía que sólo se puede producir en aquellas actividades que puedan desplazar su consumo para otro momento donde la oferta pueda ser suplida a partir de la utilización de fuentes renovables. Esto implica básicamente que sólo el sector productivo está en capacidad de ajustarse a la lógica de la tarifa horario estacional, ya que hacerlo le significa disminuir sus costos de producción como resultado de trasladar parte de su actividad productiva para la noche o los fines de semana. El sector residencial no puede modificar sustancialmente su conducta de consumo sin alterar sensiblemente la vida de las familias, por lo que no le es posible manejar su demanda.

Desde esa perspectiva, y dado que los "picos" de la curva de carga nacional coinciden con los momentos en los cuales se realiza la cocción de alimentos, y que las cooperativas eléctricas son abastecedoras fundamentalmente del sector residencial, es prácticamente imposible hacer un simil con el sector industrial en cuanto al hecho de que se pueda trasladar el consumo del sector residencial a horas diferentes a las que tradicionalmente lo hace. Ya existen factores distintos del precio del Kw/h que determinan el comportamiento de los consumidores residenciales provocando que el objetivo de la tarifa horario estacional (uso racional de la energía) no tenga en este sector el impacto que podría esperarse en otros sectores de consumo.

La Defensoría reconoció que las cifras presentadas por las cooperativas no daban lugar a dudas: de aprobarse el ajuste del ICE y al aplicárseles la T-SD, el desbalance financiero que ello ocasionaría solamente podría corregirse con ajustes de la magnitud de lo solicitado por las distribuidoras. Sin embargo, la Defensoría manifestó que la naturaleza eminentemente residencial de sus abonados, la consecuente e insignificante mejoría de la curva de carga de las cooperativas y la pequeña participación de estas empresas en el mercado del ICE (7%) hacen injustificable la aplicación de la tarifa T-SD a las cooperativas rurales y, por ello, solicitó a la Autoridad Reguladora que éstas sean definitivamente eximidas de la aplicación de esa tarifa.

- Tarifas de JASEC

A partir de la solicitud de ajuste tarifario planteada por el ICE para cada eslabón de la cadena eléctrica (generación, transmisión y distribución), la Autoridad Reguladora solicitó a las empresas distribuidoras que calcularan ajustes a sus propias tarifas partiendo del supuesto de que la solicitud realizada por el ICE fuese aprobada en todos sus extremos. Para el caso de JASEC la Defensoría reiteró la duda sobre la legalidad del procedimiento tarifario iniciado, ya que su fundamento es un hecho futuro e incierto que no corresponde a una realidad concreta todavía, cual es la fijación de tarifas del ICE.

En relación con la petición, la Defensoría señaló la falta de claridad en relación con el origen de los cambios tarifarios solicitados por JASEC en cuanto a si eran producto del ajuste planteado por el ICE o un intento de resolver problemas con sus gastos operativos. Situación similar se detectó en cuanto a las variaciones de la estructura tarifaria ya que la información presentada no permitía determinar sobre quién estaba recayendo en mayor medida el peso del ajuste de tarifas y más bien parecía hacerla recaer en el sector residencial. Tampoco se

diferenciaban en forma clara los costos de operación producto de la generación propia y los originados por las compras de energía del ICE

Por lo tanto, al no establecerse claramente dentro del ajuste solicitado cuánto correspondería por el aumento de las tarifas del ICE y cuánto por costos operativos de JASEC, la Defensoría solicitó a la ARESEP que hasta tanto no se establecieran en forma explícita los motivos de ajuste, no se aprobara la solicitud planteada.

- Tarifas eléctricas de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)

En el caso de la ESPH también se convocó a audiencia pública la petición de ajuste para trasladar los costos adicionales que implicaría la eventual aprobación de las tarifas solicitadas por el ICE. Al respecto, la Defensoría realizó observaciones sobre la legalidad del procedimiento análogas a las presentadas en la audiencias de las cooperativas y JASEC.

Sobre el fondo de la petición, la Defensoría manifestó su preocupación en relación con la magnitud del ajuste solicitado pues era cercano al 70% acumulado al final de 12 meses, especialmente porque la solicitud de la empresa no se fundamentó en las tarifas aprobadas por la ARESEP (T-SD) sino en otras (T-14) cuya aplicación solicitó pero no han sido aprobadas por el ente regulador.

Ante la falta de información y sustento legal de la petición de la ESPH, la Defensoría solicitó a la Autoridad Reguladora rechazar la solicitud de ajuste planteada e indicar a la empresa que para optar por un ajuste tenía que, al menos, demostrar en forma clara cuál debía ser su ajuste tarifario a partir de las tarifas legalmente establecidas y presentar los Estados Financieros producto de la situación actual, con el fin de poder cuantificar el déficit al cual se ha visto sometida la ESPH producto de su decisión de aplicar la T-14.

- Alumbrado público de Heredia

En junio de 1999 la Junta Directiva de la ESPH acordó solicitar a la ARESEP un aumento de 27.5% en las tarifas del servicio de alumbrado público aplicable a todos los consumidores directos de la ESPH por el servicio de alumbrado público en parques, vías públicas, zonas recreativas y deportivas.

La Defensoría presentó oposición a la solicitud con base en la inconsistencia e injustificación de varios de los gastos reportados por la empresa ya que muchos se proyectaban por encima del 10% de la inflación esperada por el Plan Monetario del Banco Central. Además, de acuerdo con la resolución de la última fijación de tarifa para el alumbrado público de la ESPH, la empresa debía demostrar en la próxima solicitud tarifaria haber cumplido con varios requisitos lo cual no hizo en el expediente tarifario de 1999. Con base en lo anterior, la Defensoría solicitó a la ARESEP revisar los gastos y costos reportados por la empresa. Asimismo, indicó al ente regulador que si se comprobaba que la ESPH había incumplido con los requisitos que se le habían impuesto en la última fijación, la petición en cuestión debía ser rechazada, argumento que el ente regulador invocó para declarar sin lugar la solicitud.

iv. Fijación tarifaria para el Sistema de Emergencias 911

El Sistema de Emergencias 911 solicitó un aumento de 15% para su componente tarifario. La Defensoría consideró que este servicio requería de recursos frescos que le permitieran fortalecerse para garantizar la satisfacción de las necesidades de los usuarios de todo el país, razón por la cual no manifestó oposición a la solicitud. Sin embargo, manifestó a la ARESEP que la petición contenía un elevado aumento de gastos que aunque parecía razonable, no estaba suficientemente explicado en el expediente, razón por la cual solicitó que durante la audiencia el

Sistema expusiera con detalle las razones del comportamiento de sus gastos, lo cual fue cumplido por los representantes del 911.

Además, por razones técnicas y de falta de información imputables al ICE, durante la audiencia el Sistema esta institución defendió un componente tarifario diferente al originalmente solicitado. La Defensoría manifestó a la ARESEP su preocupación ante esa situación e instó al ente regulador a tomar las medidas para que no se vuelvan a presentar situaciones análogas. Al respecto, la Autoridad Reguladora resolvió que quienes solicitan tarifas sólo pueden modificar su petición mientras no se haya convocado a audiencia pública.

Finalmente, el Sistema 911 recibió un ajuste de 13.33%.

v. Fijación tarifaria para el servicio de taxis

La Federación Nacional de Cooperativas de Taxis (FENACOTAXI) solicitó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes un aumento de 33.8% en las tarifas del servicio de taxi. Sin embargo, el Ministerio recomendó un 18.2%. Las tarifas del primer kilómetro y la hora de espera regían desde marzo de 1997, mientras que la tarifa del kilómetro adicional fue ajustada en setiembre de 1999. De acuerdo con ello, y según la UAPT, la variación acumulada de los precios de los insumos de del servicio desde 1997 a octubre de 1999 era de 31.98%.

La petición era justificada desde el punto de vista de los incrementos en los costos de operación. El cálculo de las variables hecho por FENACOTAXI era igual al del MOPT excepto por los días trabajados al mes ya que mientras FENACOTAXI usó 26, el Ministerio usó 30.42. Salvo la tarifa de km adicional, este servicio no ha recibido ajuste desde 1997. Fueron dos años sin recibir tarifa mientras que los precios de los insumos había crecido por encima del 30%. Esta situación es intolerable en un servicio público pues el desequilibrio en la ecuación financiera al final de cuentas se revierte hacia el usuario. Desde esta perspectiva, la Defensoría no encontró motivos para oponerse a la propuesta, la cual fue aprobada por ARESEP.

vi. Rebaja de las tarifas de la telefonía celular

Durante la audiencia convocada por la ARESEP para discutir una petición de rebalanceo tarifario de los servicios de telecomunicaciones brindados por el ICE, la Defensoría solicitó al ente regulador revisar tanto el nivel tarifario y la rentabilidad del Sistema Celular, como lo concerniente al monto del depósito de garantía pues, de acuerdo con la información que constaba en la Defensoría, las tarifas vigentes podrían ser disminuidas.

La Autoridad Reguladora acogió la solicitud de la Defensoría y, producto del rebalanceo, aprobó rebajas en la tarifa básica, el cargo por minuto y el depósito de garantía. El ICE impugnó la decisión e interpuso un incidente de suspensión de la resolución mientras se resolvía la revocatoria con apelación en subsidio planteada.

La Defensoría se apersonó al procedimiento de impugnación manifestando que los argumentos que el ICE utilizó para objetar la reducción de las tarifas del Sistema Celular no eran de recibo porque las tarifas aprobadas le otorgaban recursos suficientes para enfrentar la demanda. La rentabilidad pasó de 52,42% a 77,7 % por lo que no era cierto que la fijación produjera una situación deficitaria y, desde el punto de vista del servicio público al costo, no es posible contener la demanda por la vía de los precios.

Por otro lado, la Defensoría manifestó que de acuerdo con el artículo 148 de la Ley General de la Administración Pública, la impugnación de los actos administrativos no suspende la ejecución de los mismos a menos que quien dictó el acto o quien decida el recurso, suspenda la ejecución cuanto ésta "pueda causar perjuicios de imposible o difícil reparación", lo cual en ningún momento fue demostrado por el ICE y, más bien, la fijación le proporcionaba resultados positivos.

Finalmente, la impugnación del ICE fue rechazada por la Autoridad Reguladora agotando la vía administrativa.

vii. Tarifas de servicio de acueductos

- Tarifas de agua

Durante el período se analizaron 8 solicitudes de aumento de tarifas del servicio de agua potable para los acueductos municipales de Nosara, Barva, San Pablo de León Cortés, Alajuela, Belén, Orotina, el acueducto de la ESPH y el de la comunidad de Tamarindo, administrado por la empresa BEKO S.A., presentándose oposición en 7 casos.

La Defensoría se opuso a 7 de las 8 solicitudes de ajuste. Solamente en el caso del acueducto de San Pablo de León Cortés no se presentó oposición debido a que la tarifa tenía más de 8 años de no ajustarse y los costos de operación e inversiones presentados eran razonables.

En cuanto a las restantes solicitudes, en términos generales se encontraron muchas deficiencias en las proyecciones de costos, pues en casi todos los casos se estaban aplicando incrementos superiores a las proyecciones de crecimiento del IPC, lo mismo que costos no justificables como gastos necesarios para la prestación del servicio, lo cual contraviene lo establecido en el artículo 32° inciso b) de la Ley N° 7593, Ley de la ARESEP.

Llamó también la atención de la Defensoría, la escasa información presentada por los solicitantes en la mayoría de los casos, situación que ha llevado a la Institución a pedir reiteradamente a la ARESEP en el caso de las oposiciones, el establecimiento de un reglamento sobre la información y tipo de cálculos mínimos que debe tener cada solicitud. Esto con el fin de que los usuarios que se presenten a consultar los expedientes puedan tener la información mínima indispensable para un adecuado análisis de la petición y así puedan llegar a conclusiones valederas en las que puedan sustentar su oposición.

Otra situación muy común, especialmente en los acueductos rurales y privados, es la deficiencia ó ausencia de un plan de inversiones, siendo que el mismo afecta en forma considerable la tarifa y, ante todo, el servicio y la calidad futura del mismo. Esta situación preocupa a la Defensoría pues se considera que la ARESEP debe exigir a los solicitantes la presentación del plan de inversiones con su sustento y desarrollo, de manera que se pueda analizar su procedencia y justificada necesidad, así como su costo y modo de financiamiento.

Además de lo anterior, ha de añadirse el hecho de que los petentes muchas veces no presentan la información que les solicita ARESEP o la presentan muy tarde, lo que dificulta también el acceso a ella por parte de los usuarios. Lo correcto sería que no se inicie el proceso hasta que el solicitante haya presentado la información completa y detallada.

Todas las dificultades descritas han sido reiteradamente expuestas a ARESEP y lo observado lleva a concluir que es necesaria una reforma a la normativa que rige el proceso tarifario a fin de que se subsanen los inconvenientes descritos.

- La ESPH y la Tarifa Hídrica

Como innovación dentro del sistema tarifario, el presente año la ESPH incluyó en su solicitud de ajuste tarifario, el cobro de una tarifa hídrica que se destinará al mantenimiento y conservación de las cuencas y fuentes de abastecimiento de agua.

La Defensoría apoyó la creación de este cobro en razón de la importancia del destino de mismo, con miras a los problemas ya pronosticados para el futuro en cuanto al abastecimiento de agua. No obstante cuestionó el sistema de administración de esos fondos y el destino que se daría a parte de ellos.

La ARESEP aprobó únicamente una parte del cobro y la ESPH convocó a una comisión en la cual se invitó a participar a la Defensoría, para elaborar el contrato de fideicomiso y el reglamento del manejo del fondo, a fin de que sea lo más transparente y confiable, y se constituya en una garantía de que los fondos tendrán el destino para el cual fue creada la Tarifa Hídrica.

- Tarifas de Alcantarillado

Durante el período se presentaron dos solicitudes de ajuste de tarifas para alcantarillado: la Municipalidad de Alajuela y luego la ESPH.

Para la primera, la Defensoría presentó oposición en razón de que la solicitud estaba plagada de errores: las inversiones no estaban debidamente justificadas; los aumentos en los costos eran totalmente desproporcionados y no justificados; y existían serias omisiones en la información relativa al financiamiento, además de un serio error en el cálculo de la tarifa, pues se aplicaba la tarifa anual a cobro mensual. La Autoridad Reguladora declaró sin lugar la petición.

En cuanto a la solicitud de la ESPH, se determinó que el 70% del aumento solicitado era producto de los nuevos gastos por mantenimiento y operación de nuevas plantas de tratamiento, y los intereses y amortización de la deuda adquirida para nuevas inversiones. Dada la importancia de que las aguas residuales sean tratadas para la protección de la salud de los habitantes y del medio ambiente, y que los costos estaban debidamente justificados, no se presentó oposición.

c. Temas específicos

i. La calidad del transporte remunerado de personas

La Defensoría ha traducido su preocupación por la calidad del transporte por autobuses en una activa participación en la Comisión Interinstitucional conformada desde el periodo anterior por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), ARESEP, el Proyecto MOPT-GTZ y otras instituciones, para la elaboración y diseño del "Modelo para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas", su Manual de Procedimientos y la redacción de un proyecto de Reglamento para la aplicación de ambos. Tanto el Modelo, como el Manual y el proyecto de Reglamento ya están concluidos y serán presentados ante la Junta Directiva de ARESEP, las Comisiones Mixtas del MOPT y el Consejo de Transporte Público del MOPT, previa realización de una actividad de presentación y análisis crítico de esas propuestas con los usuarios del servicio. Una vez concluida esta etapa, corresponde al Consejo de Transportes aprobar el modelo y su reglamentación y al Poder Ejecutivo promulgar el decreto correspondiente.

Asimismo, la Defensoría ha insistido ante el MOPT en la necesidad de que los nuevos contratos de concesión del transporte remunerado de personas contengan como cláusula de acatamiento obligatorio el acatamiento de las condiciones de calidad del servicio. En ese sentido, el Ministerio ha manifestado a la Defensoría que una vez promulgado el decreto ejecutivo que contenga el Modelo de Evaluación de la Calidad del Servicio, "se incorporará como obligación reglamentaria de obligado acatamiento para los concesionarios del transporte remunerado de personas modalidad autobús (...) Para el control efectivo de dicha obligación reglamentaria, la nueva organización del Consejo de Transporte Público contempla un Departamento de Control e Inspección, que entre otras funciones tendrá a cargo el control e inspección de la calidad del servicio."

Por lo anteriormente mencionado, además de continuar con la labor desarrollada en la Comisión Interinstitucional, la Defensoría velará por que una vez promulgada la normativa relativa a la calidad del servicio, su cumplimiento sea exigido por los órganos públicos correspondientes.

ii. Emisión de reglamentos de calidad de los servicios regulados por ARESEP

La Asociación de Empleados Aduaneros, ASEPA, denunció ante la Defensoría que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos no había emitido la reglamentación de las condiciones de la prestación de los servicios públicos, lo cual es una obligación que su ley impone. La Defensoría comprobó que si bien es cierto tales reglamentos aún no habían sido emitidos, en su mayoría ya habían sido remitidos al Poder Ejecutivo para su promulgación y que los restantes estaban en proceso de ser enviados, pues estaba pendiente la revisión por parte de consultores extranjeros, razones por las cuales la Defensoría determinó que el proceso de elaboración de la reglamentación estaba en marcha.

iii. Certificación de existencia de un Departamento de Salud Ocupacional en los prestatarios de los servicios públicos como requisito de admisibilidad de las peticiones tarifarias

La Asociación de Empleados Aduaneros, ASEPA, denunció ante la Defensoría que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos incumplía con su obligación de verificar si los prestatarios de los servicios públicos cumplen con lo dispuesto en el artículo 300 del Código de Trabajo sobre la existencia de un Departamento de Salud Ocupacional en cada empresa. Esta obligación, según ASEPA, se deriva de lo dispuesto en el inciso c) del artículo 6 de la Ley N° 7593 que obliga al ente regulador a velar por que los empresarios de servicios públicos cumplan las leyes laborales.

La Defensoría comprobó que ARESEP había establecido como requisito de admisibilidad de las peticiones tarifarias la presentación de certificaciones del Ministerio de Trabajo sobre la existencia de denuncias en materia laboral y su estado. No obstante, el Departamento Jurídico Especializado del ente regulador reconoció que la verificación del cumplimiento de la legislación laboral por parte de los prestatarios de los servicios públicos se limitaba a la constatación de la presentación de una declaración jurada sobre la existencia de denuncias y que no se ejercía ningún control específico sobre la existencia de departamentos de salud ocupacional en las empresas prestatarias de los servicios públicos.

Al respecto, la Defensoría consideró que de conformidad con el artículo 300 del Código de Trabajo, toda empresa que emplee permanentemente a más de 50 trabajadores debe contar con un departamento de salud ocupacional, lo cual es una obligación más de los patronos en nuestro régimen jurídico laboral y, por ende, el deber de velar por su cumplimiento se enmarca en lo dispuesto por el artículo 6:c de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. No obstante, de acuerdo con el Código de Trabajo no todos los prestatarios de servicios públicos estarían obligados a tener la Oficina de Salud Ocupacional, sino, solamente aquellas empresas de servicio público con más de 50 empleados. Consecuentemente, serían éstas las llamadas a presentar la certificación correspondiente ante la Autoridad Reguladora.

Con base en lo anterior, la Defensoría recomendó a ARESEP incluir en los requisitos de admisibilidad de las peticiones tarifarias una certificación del Departamento de Salud Ocupacional del Ministerio de Trabajo en la cual conste si, al tenor del artículo 300 del Código de Trabajo, el prestatario del servicio público cumple con lo dispuesto sobre la existencia del Departamento de Salud Ocupacional. Si bien es cierto, el Regulador General solicitó la reconsideración de la recomendación, el recurso fue rechazado. Finalmente, el Regulador informó que en La Gaceta N° 206 del 25 de octubre de 1999 se incorporó como requisito de admisibilidad de las peticiones tarifarias, la certificación recomendada por la Defensoría.

iv. Impuesto sobre la renta como gasto tarifario

Durante la audiencia pública convocada para discutir una petición de ajuste del margen de comercialización de los combustibles, la Defensoría manifestó las razones constitucionales, tributarias y de conveniencia que determinaban que reconocer el monto de lo pagado por los expendedores de combustibles por concepto de impuesto sobre la renta como un gasto tarifario es ilegal y eventualmente inconstitucional. No obstante, el Regulador resolvió incorporando el

impuesto sobre la renta dentro de la estructura de costos de la actividad. La Defensoría interpuso contra la resolución un recurso de revocatoria y apelación en subsidio.

Si bien es cierto el Regulador mantuvo su criterio y rechazó la revocatoria solicitada, la Junta Directiva acogió la apelación de la Defensoría y determinó que el impuesto sobre la renta no es un gasto tarifario, resolución que ha sido acatada por el Regulador General.

3. Apoyo al Servicio de Emergencias 911

La Defensoría tuvo conocimiento de que el Sistema de Emergencias 911 había solicitado a la Junta Directiva del ICE aprobar una modificación externa al presupuesto de 1999 para darle contenido económico a la creación de 15 plazas para el Sistema, gestión que fue rechazada por ese órgano colegiado. En su informe de ley, la Junta Directiva informó que la creación de las plazas fue rechazada por cuanto el Sistema carecía de una organización administrativa adecuada para brindar el servicio, deficiencia que, según la Junta Directiva, se corregiría con un proyecto de ley que se encuentra en trámite.

La Defensoría analizó la respuesta del órgano colegiado y consideró que sus argumentos no eran de recibo por cuanto el Sistema 911 no está subordinado a la Junta debido a su naturaleza de órgano de máxima desconcentración y que si bien es cierto, de acuerdo con la Contraloría General de la República, se requería el aval de la Junta Directiva del ICE para dar trámite a la modificación presupuestaria, ello obedecía a razones formales pues los presupuestos del ICE y del 911 se presentaron en conjunto, y no por razones de subordinación jerárquica. Además, la Defensoría consideró que la decisión de la Junta carecía de fundamento técnico y no atendió a criterios de conveniencia ni de razonabilidad al supeditar la creación de plazas necesarias para la mejor prestación del servicio a la aprobación de un proyecto de ley que en ese momento se encontraba en el lugar N° 37 de la Agenda de la Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa.

Por lo anterior, la Defensoría recomendó a la Junta Directiva del ICE revocar el acuerdo de rechazo de la creación de las plazas y, según con los requerimientos de expansión y mejora en la calidad del servicio, aprobar la modificación presupuestaria pertinente para la creación de las plazas. Las recomendaciones fueron acatadas por la Junta Directiva de esa institución. Se aprobaron 11 plazas y el resto quedó supeditado a que el Sistema de Emergencias presentara la reestructuración administrativa que el órgano colegiado solicitó.

4. Criterios emitidos por la Defensoría sobre proyectos de ley con posible incidencia sobre los derechos e intereses económicos de los habitantes

a. Proyecto Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Modalidad Taxi

La Comisión Mixta de Taxis conformada para analizar la problemática de este servicio y, en especial, el proyecto de ley para su regulación, solicitó a la Defensoría hacer un análisis sobre este último. Con base en ello, la Defensoría manifestó a la Asamblea Legislativa sus observaciones y dudas en relación con el texto que había recibido dictamen afirmativo unánime.

Entre las deficiencias señaladas estaba la ambigüedad de las competencias del Consejo de Transporte Público creado por el proyecto, ya que de acuerdo con el texto, sus competencias no sólo abarcaban el servicio de taxi sino también el transporte colectivo (autobuses). Sin embargo, en materia de este servicio no se profundizaba la enumeración de potestades y procedimientos, lo cual hacía necesaria una enmienda al proyecto o la redacción de uno que regulara específicamente esa materia. A pesar de esa situación, el proyecto fue aprobado. Recientemente la Procuraduría General de la República emitió un dictamen indicando que el Consejo de Transportes tiene competencia para todo servicio de transportes regulado y que la nueva ley hizo desaparecer a la antigua Comisión Técnica de Transportes. Con ello, las omisiones e inconsistencias del recién creado marco regulatorio de los taxis se extendieron al transporte colectivo.

Por otro lado, la Defensoría señaló la falta de claridad del proyecto en cuanto a materia sancionatoria, sea en lo referente a las potestades como a la tipificación de ilícitos y sus consecuencias. La Defensoría recomendó establecer un régimen sancionatorio que aparejara la gravedad del hecho con las sanciones, de manera que se contemplaran transgresiones leves, graves y muy graves y se les asignara su respectiva sanción de acuerdo con la gravedad de aquéllas y que se incluyeran criterios relativos a la reincidencia. La omisión de tales disposiciones podría acarrear gran inseguridad jurídica para los administrados a quienes las normas les pudieran ser aplicables y la propia Administración enfrentaría, en la práctica, problemas para aplicar el régimen de caducidad y otras sanciones atinentes a la prestación del servicio. Estas deficiencias no fueron subsanadas.

Para el caso del transporte colectivo, a pesar de que de acuerdo con la Procuraduría General de la República el Consejo de Transporte Público tiene competencias en relación con este servicio, el legislador no definió una normativa coherente y completa para éste, lo cual puede implicar deficiencias en su organización y regulación por parte de este Consejo. Esta situación, unida a la conocida obsolescencia de la Ley Reguladora del Transporte Automotor (Ley N° 3503) hace necesaria e impostergable la promulgación de una ley que dote al servicio de transporte remunerado de personas de un marco regulatorio que responda a sus condiciones operativas y a las necesidades de los usuarios.

b. Proyecto de ley de Reforma de la Ley de Creación del Sistema de Emergencias 911

La Comisión de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa solicitó a la Defensoría de los Habitantes su criterio en relación con este proyecto de ley.

La Defensoría manifestó la inconveniencia de disposiciones como las siguientes:

- Eventual politización del nombramiento de los miembros de la Junta Directiva al ser ratificados mediante decreto del Poder Ejecutivo y al coincidir el periodo de nombramiento con el periodo presidencial.
- Falta de requisitos técnicos y académicos para nombramiento de Director Ejecutivo.
- **Inclusión innecesaria e inconveniente de personal del 911 dentro del Régimen del Servicio Civil porque en éste no existen categorías o perfiles similares a las del 911, y porque aquél es exclusivo del Poder Ejecutivo y el 911 es un órgano de máxima desconcentración adscrito al ICE que es una institución autónoma.**
- Autorizar al Sistema a incluir dentro de su presupuesto partidas para contribuir con las entidades que lo integran. Autorizar el traslado de bienes o activos a esas entidades violentaría el principio del servicio al costo y los derechos económicos de los usuarios pues esos recursos provendrían de la tarifa.

El proyecto aún no ha sido conocido en el Plenario de la Asamblea.

c. Proyecto de ley BANHVI – INFOCOOP:

El gobierno presentó un proyecto de ley (expediente N° 13.507) mediante el cual se le adelantarían al INFOCOOP \$4,000 millones correspondiente al 10% de las ganancias de los bancos estatales. La Defensoría de los Habitantes recomendó a la Asamblea Legislativa que esos recursos se destinaran prioritariamente a cubrir los bonos de vivienda que ya estaban autorizados y que no han llegado a los legítimos beneficiarios.

El proyecto de ley en cuestión se votó en primer debate en la Asamblea Legislativa y fue enviado en consulta a la Sala Constitucional por dos diputados, quienes posteriormente informaron

que verbalmente habían retirado la consulta, en razón de lo cual se votó en segundo debate. No obstante, por no haberse retirado la consulta formalmente, la Sala Constitucional declaró nulo el segundo debate y continúa en trámite en la Sala.

d. Proyecto de Ley para el Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones y de la Participación del Estado

La Defensoría de los Habitantes analizó este nuevo proyecto (expediente N° 13.873), el cual a finales de diciembre de 1999 sustituyó a tres proyectos independientes que habían sido dictaminados en la Comisión Permanente de Gobierno y Administración. La Defensoría presentó a la Comisión Especial que analizaba la transformación del Instituto Costarricense de Electricidad un nuevo documento con las observaciones al proyecto en cada uno de los grandes temas que abarcaba: Participación del Estado en la Prestación de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones; el Servicio Público de Electricidad; y el Servicio Público de las Telecomunicaciones.

Para cada uno de estos temas, la Defensoría señaló deficiencias y omisiones tales como las que a continuación se reseñan:

- Posibilidad de gravar las concesiones del Instituto Costarricense de Electricidad y riesgo de pérdida de bienes de dominio público.
- Traspaso a título gratuito a favor del Ministerio de Hacienda de ¢80,000 millones de Bonos de Hacienda y del Banco Central propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad para amortizar la deuda interna.
- Existencia de portillos para impedir la reinversión del 100% de las utilidades del Instituto Costarricense de Electricidad en la prestación de los servicios.
- Remisión del régimen de contratación del Instituto Costarricense de Electricidad a la vía reglamentaria.
- Inconsistencias y lagunas en el diseño, regulación y administración del Fondo Solidario de Electricidad.
- Debilidad en cuanto a potestades sancionatorias de ARESEP.
- Creación de un nuevo ente regulador de las telecomunicaciones.
- Falta de requisitos de carácter técnico y de experiencia en las materias reguladas para optar por el puesto de Regulador o miembro del Consejo de Telecomunicaciones.
- Insuficiencia y rigidez del régimen tarifario propuesto limitado a la metodología de "topes".
- Debilidad en cuanto a la tipificación y potestades sancionatorias del nuevo ente regulador de las telecomunicaciones.
- Régimen de audiencias públicas insuficiente y restrictivo.

e. Proyecto de ley de Eficiencia Tributaria

La Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de que un texto sustitutivo del Proyecto de Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, expediente N° 13-878, fue dictaminado por la Subcomisión encargada durante la noche del 8 de marzo del 2000, y se esperaba que entrara en

comisión al día siguiente. Por ello, la Dirección de Asuntos Económicos en la colaboración de la Dirección de Control de Gestión Administrativa analizó el informe.

Con base en ese estudio, la Defensoría manifestó sus observaciones de acuerdo con lo siguiente:

- El proyecto creaba un monto específico en colones por litro de combustible como impuesto único, propuesta que la Defensoría en principio compartía. Sin embargo, se consideró indispensable saber cuáles fueron los criterios utilizados para determinar los montos del impuesto, por lo que se solicitó a los Señores Diputados pedir al Ministerio de Hacienda la presentación de los informes técnicos que dieron base a la propuesta contenida en el proyecto para verificar, efectivamente, si los montos establecidos en el proyecto representaban la opción que más beneficiara a los consumidores en forma permanente. Esto por cuanto el monto fijo propuesto se basaba en los precios vigentes en noviembre de 1999, momento en que el precio internacional se encontraba en un alto punto, y no era un precio promedio histórico como correspondería a un cálculo técnico de esta naturaleza.
- El Artículo 1º establecía que sería contribuyente la persona natural o jurídica que introdujera combustibles al país o a cuyo nombre se realizara la importación o internación. Aunque ese texto pretendía determinar quién era contribuyente en caso de importación de combustible, de su redacción podría interpretarse que cualquier persona física o jurídica, distinta de RECOPE, podría importar combustibles. De esta manera se podría romper el monopolio de RECOPE, sin que ello fuera la verdadera intención del proyecto de ley.
- Con respecto al artículo 6, la Defensoría de nuevo cuestionó con base en qué criterios se determinaron los montos de transferencia al CONAVI y a FONAFIFO, e instó a los Señores Diputados a solicitar al Ministerio de Hacienda las justificaciones técnicas de tales montos para verificar si las transferencias propuestas realmente cubrían las necesidades financieras de ambos entes. Esto por cuanto la Defensoría tenía conocimiento de que la proyección de recaudación era mayor a los montos que de acuerdo con el proyecto se estarían distribuyendo.
- En el capítulo IV del proyecto se introducían reformas a la Ley del Impuesto Sobre la Renta. Dentro de éstas, en el artículo 25 del proyecto, se incluía una adición a la Ley N° 7092 del 21 de abril de 1988, artículo 23, la cual consistía en agregar un inciso "c bis" que gravaba con un tasa del 8% los importes mensuales que, por concepto de intereses, devengarán cuentas corrientes, depósitos de ahorros o cuentas de ahorros. La Defensoría consideró que esta propuesta era sumamente lesiva para todos los habitantes, especialmente para aquellos que, sin tener capacidad de ahorro, depositan sus salarios en cuentas de ahorros o cuentas corrientes básicamente por razones de seguridad y no como una inversión.

5. **Defensa del consumidor en materia de precios**

a. Medicinas

La preocupación por los altos precios de los medicamentos en el mercado nacional, ha sido permanente en la Defensoría de los Habitantes. A la fecha del presente Informe Anual, los análisis efectuados en la Dirección de Asuntos Económicos han determinado que no se trata de un problema que tenga solución con medidas internas, como baja de aranceles o apertura de mercado, sino que es producto de acciones que se ejecutan fuera de nuestras fronteras.

En la Asamblea Legislativa se han presentado varios proyectos de ley que procuran rebajar los precios de los medicamentos, y la Dirección de Asuntos Económicos los ha venido analizando a efectos de externar criterio en el momento oportuno. Sin embargo, hasta la fecha ninguno de estos proyectos ha prosperado.

Las denuncias por diferencias abismales de precio de un mismo producto entre una farmacia y otra fueron confirmadas con la encuesta que realizó el Ministerio de Salud Pública, situación que atenta contra los legítimos derechos e intereses del consumidor, consagrados tanto en la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, como en la Carta Magna en su artículo 46.

Es importante destacar aquí lo que la Constitución Política establece en su artículo 46 con respecto al consumidor y al usuario que *“Los consumidores y usuarios tienen derechos a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo...”*

Por lo anteriormente expuesto, la Defensoría recomendó al Ministerio de Economía, Industria y Comercio volver a realizar y publicar las encuestas periódicas de precios, con indicación expresa del nombre del negocio y su dirección, especialmente para las medicinas y los productos de la Canasta Básica, con el objeto de que el consumidor se informe del lugar donde puede obtener a mejor precio el medicamento que necesita y, además, para que de esta forma se promueva la competencia entre el comercio de medicamentos a través de buenos precios.

b. Arroz

Según declaraciones del señor Ministro de Agricultura y Ganadería de finales del mes de marzo del 2000, este año el país tendrá que importar casi una tercera parte del consumo anual de arroz.

Por razones particulares en el mercado internacional, el arroz presenta un precio deprimido –alrededor de un 42% más bajo que el año anterior -.

La Defensoría de los Habitantes considera que es de justicia que se traslade al consumidor la rebaja en los precios, aliviando un poco el escaso poder adquisitivo de la población de bajos recursos y mejorando las condiciones alimenticias de un importante segmento de la población, cuya dieta se basa en el arroz y los frijoles.

El artículo 5 de la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, establece que los precios deben revisarse en períodos no superiores a los seis meses, o sea en cualquier momento, o a solicitud de los interesados; por lo que cumpliendo con el deber del Estado de salvaguardar los derechos del consumidor consagrados en el artículo 46 de la Constitución Política, particularmente el derecho a la salud y a la protección de sus intereses económicos, se debe proceder a ajustar los precios del arroz para consumo nacional.

No se debe dejar una situación tan delicada a la buena voluntad del mercado, pues nada garantiza que el beneficio se traslade al consumidor y que no se continúe vendiendo al precio máximo oficial vigente, obteniendo excesivas ganancias.

La Defensoría solicitó al señor Ministro de Economía, Industria y Comercio, revisar y ajustar el precio del arroz en razón de los bajos precios a que se ha estado importando este grano, sin que a la fecha de este Informe hayamos recibido respuesta.

La Defensoría está consciente de que las existencias de arroz nacional para esta época son pocas o casi nada, pues precisamente esa es la razón de las importaciones, y que de la ponderación del costo del arroz nacional en existencia con el de las importaciones, el resultado lógico es una reducción que venga a favorecer a la población en general.

Es de justicia que así como en otras oportunidades se le ha subido el precio a los consumidores para garantizar que productores e industriales cubran sus costos y obtengan una utilidad razonable, ahora que se presenta la posibilidad sean los consumidores los beneficiados.

No sería justo que el beneficio se lo lleven unos pocos importadores o industriales, sector donde existe una elevadísima concentración del mercado, con típicas características de

competencia imperfecta, con dominio de mercado relevante, y que el gobierno no hiciera lo propio para evitarlo.

En razón de lo anterior, la Defensoría, ha solicitado al Ministerio informar de lo actuado y remitir copia de los cálculos y su fundamento, base de cualquier decisión tomada al respecto.

6. Morosidad de la Caja Costarricense de Seguro Social

Como se plasmó en el Informe Anual 1998-1999, la investigación de la Defensoría de los Habitantes en relación con los morosos de la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero-patronales, se vio entorpecida por la negativa de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social, de entregar el listado de los morosos con toda la información pertinente en relación con cada cuenta. Ello provocó que la Defensoría se viera en la obligación de solicitar al Ministerio Público la investigación de los hechos por considerar que constituyen el delito de desobediencia.

A la fecha, no se ha notificado a la Defensoría ninguna resolución o acción ejecutada al respecto por parte del Ministerio Público.

No obstante, en setiembre de 1999 se envió al Presidente Ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social una solicitud de información en relación con:

- El informe de liquidación presupuestaria del año 1998 con la misma estructura del presentado para 1997 a fin de determinar los orígenes del superávit de ₡15,476,9 millones que certificara la Contraloría General de la República.
- La actualización de las cifras de morosidad al mes de agosto de 1999.
- Los montos de las cuentas por cobrar con la recalificación de las cuentas por cobrar que, habiendo sido clasificadas como activo circulante, no serían recuperadas en el ciclo normal de operación de la institución y por lo tanto se recomendó clasificarlas por aparte, a fin de evitar malas interpretaciones contables.

A la anterior petición la Caja Costarricense de Seguro Social respondió en el mes de octubre indicando que la morosidad en el primer semestre de 1999 fue de ₡23,160 millones. Si se toma en cuenta que la morosidad al mes de agosto de 1997 era de ₡17,164 millones se tiene que la morosidad creció en ese lapso un 34.93%, que equivale en promedio a un 18.23% anual.

No obstante lo anterior, indica la Caja Costarricense de Seguro Social que en 1999 se triplicó el número de casos que se pasó a cobro judicial, y en cuanto al monto de esos cobros creció en un 70%, esfuerzos que no parecen ser suficientes para detener el crecimiento de la morosidad.

Con respecto a la recomendación de la Contraloría General de la República, la Caja indica que se está haciendo un análisis de la legalidad de la recomendación de clasificar las deudas por cuotas obrero-patronales fuera del corto plazo, es decir, dentro del largo plazo, antes de proceder a aplicar las recomendaciones, lo que resulta extraño teniendo en cuenta que dichas recomendaciones se dieron en enero de 1999.

7. Reorganización del Transporte Público

La Dirección de Asuntos Económicos ha venido trabajando en el tema de la reorganización del transporte, con miras a la protección de los derechos de los usuarios y la garantía de condiciones de servicio que respondan a sus necesidades. De ello derivó su participación en el Foro de Concertación de Reorganización del Transporte.

Desde un inicio la Defensoría planteó la necesidad de que se permitiera la participación de los usuarios en dicho foro, pues no se había convocado a representantes de los mismos, posición que se defendió con vehemencia hasta que fue aceptada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

En razón de lo anterior, se contactaron asociaciones de usuarios que ostentaran una buena representatividad, para que pudieran expresar las necesidades de los diferentes sectores y reclamar en caso de sentir que se lesionaban sus legítimos intereses.

Para esto último y con el objeto de que estuvieran bien informados, se solicitó al Ministerio de referencia que antes de iniciarse el Foro en cada fecha de análisis de cada Sector, se diera una charla preliminar a los usuarios para ponerlos al día acerca de lo que significaba la Reorganización del Transporte en el Gran Área Metropolitana.

En aquel momento no se logró contactar con representantes de todos los sectores, por lo que se limitó la participación a aquellos con los cuales se logró comunicación y que tomaron consciencia de la trascendencia del asunto.

El 23 de agosto se recibió una carta del Presidente de CONADECO, mediante la cual pone en conocimiento de la Defensoría la existencia de esa organización, integradora del Movimiento de Desarrollo Comunal a escala nacional, con una alta representatividad y ofrece el apoyo de la Confederación en la labor que se venía realizando, a la vez que externa su interés de participar en la labor de protección al consumidor de estos servicios públicos.

Con base en lo anterior se concertó una reunión con algunos miembros de la junta directiva de esa organización, la cual se llevó a cabo el 10 de setiembre de 1999 y en la que se les explicó todo lo relativo a la reorganización del transporte, tema de su interés.

Derivado de lo anterior se nos pidió hacer la exposición indicada en una asamblea que se realizó el día 27 de setiembre de 1999 en las instalaciones del Banco Popular, con la asistencia de un importante grupo de aproximadamente 60 representantes comunales, a los que se les expuso objetivamente el proyecto del Ministerio de Obras Públicas y Transportes como se tenía previsto.

Ello con la intención de que todos los líderes comunales presentes supieran de qué se trataba la Reorganización del Transporte, de forma tal que conociendo la propuesta, contaran con elementos para analizar cómo se afectarían sus intereses y así pudieran plantear sus inquietudes y recomendaciones, ya sea a través de la organización a la cual pertenecen o a través de la Defensoría de los Habitantes, como parte de su labor informativa y de promoción de la participación ciudadana por todos los medios que permitan el diálogo y el intercambio de ideas en un marco de respeto mutuo.

En cuanto al Foro de Concertación para la Reorganización del Transporte Público, éste concluyó con la presentación por parte del Grupo Técnico Institucional, de un documento de propuesta de reorganización la cual se fundamenta en dos etapas: una etapa de transición y una etapa de consolidación. A este documento presentaron observaciones tanto los usuarios como los transportistas, sin que se diera el consenso, en razón de lo cual las observaciones se adicionaron al documento y se remitieron al Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que fueran analizados por la Comisión Mixta de Transporte Público Urbano del Área Metropolitana. Por la trascendencia de la problemática a tratar, la Defensoría solicitó a este Ministerio que se le permitiera participar en calidad de observadora en la Comisión Mixta de la Gran Área Metropolitana

En esa Comisión la Defensoría preocupada por lo referente a la postergación de la creación de las rutas intersectoriales como estaba planteada en el proyecto, solicito su reconsideración a fin de no perjudicar los intereses de los habitantes de la GAM pues, como se indica en el decreto, *“Este servicio público será reestructurado en función de las necesidades de los usuarios”*, esto es, en función del interés público. Las razones de tal preocupación se resumen a continuación:

San José, su Área Metropolitana y la Gran Área Metropolitana conforman la región de mayor concentración poblacional del país y, por ende, es la zona del país con la mayor carga de flota vehicular. Unido esto a la escasa y deficiente infraestructura vial, el congestionamiento es cada día más severo. Paralelamente, el sistema de autobuses urbanos, según se desprende de los mismos estudios que ha realizado y contratado el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, ha entrado en un estado de insuficiencia que indica la necesidad urgente de reorganizarlo y modernizarlo, para que realmente responda a las necesidades de la gente (demanda) y siga

cumpliendo su papel ante la sociedad costarricense. Según constató la Defensoría en los informes técnicos contratados por el Ministerio de referencia, existe claridad en cuanto a los patrones de demanda de transporte público actualmente existentes en el Área Metropolitana de San José.

La reorganización y modernización del transporte público requiere de la introducción de variables nuevas, muchas de ellas de gran importancia para los usuarios y cuya identificación data desde los años 70, pues algunas se mencionan reiteradamente cada vez que se llega a los periodos de vencimiento de concesiones. Entre las variables importantes están: la sectorización del servicio; la priorización del transporte público sobre las rutas radiales hacia el centro de San José; y la creación de rutas intersectoriales que permitirían a los usuarios movimientos más directos entre sectores sin necesidad de hacer intercambios en el centro de la ciudad. Adicionalmente se prevé la consolidación de carriles exclusivos para los autobuses en la medida de lo posible y deseable; la instalación de escampaderos adecuados para los usuarios; la construcción de bahías para los autobuses; y, fundamentalmente, el mejoramiento de la flota de autobuses, tomando en cuenta la calidad del servicio, las tarifas y tecnologías alcanzables para nuestro país y la población usuaria del transporte público.

La Defensoría comprobó que la propuesta elaborada por técnicos contratados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes durante 1999 buscaba alcanzar esos objetivos. Además, en foros organizados con participación de usuarios y empresarios se llegó a la conclusión de que el sistema propuesto es el correcto, no obstante que por las implicaciones de carácter empresarial y para los usuarios, dicho Ministerio optó por desarrollar un periodo de transición antes de llevarlo totalmente a la práctica. Este periodo ha sido estimado en tres años, consolidándose el sistema propuesto a partir del cuarto año, esto es a partir del año 2003.

De la información técnica a la cual la Defensoría tuvo acceso se desprende que la base del nuevo sistema operativo de autobuses lo constituyen la figura geográfica de sector (subsectores en la etapa de transición) y las rutas primarias radiales, primarias intersectoriales, secundarias o alimentadoras y las de distribución en los cascos urbanos.

Debido a que la figura del sector entraría en operación a partir del cuarto año, es muy probable que la mayoría de las rutas existentes continúen siendo de carácter radial y operen en forma descoordinada, lo que dificultaría iniciar la priorización vial del transporte público en las radiales principales hacia el centro de San José. Esto por cuanto en casi todas las radiales, existe mucha competencia entre los operadores de las diferentes rutas sobre la misma radial y además hay una excesiva cantidad de autobuses que dificultan el funcionamiento ordenado de las unidades, particularmente en las paradas principales.

Los estudios han demostrado que para obtener los beneficios de la subsectorización - y en el futuro de la sectorización- es necesario el funcionamiento de rutas intersectoriales desde el inicio de la etapa de transición, con lo cual los flujos de personas hacia el centro se verán distribuidos lateralmente entre sectores. La Defensoría tiene conocimiento de que las rutas intersectoriales, que aumentarían las opciones de movilización para los usuarios de transporte público, han sido identificadas como necesarias desde finales de los años 80. Con la existencia de estas rutas, la flota de los subsectores, aunque continuaría operando de forma radial, sería menor y por lo tanto presionaría menos el centro de la ciudad, como por ejemplo la Avenida 3, la Avenida Central y la Plaza de las Garantías Sociales.

La Defensoría tiene claro que no existe duda técnica respecto a la importancia de las rutas intersectoriales, pues cuenta con suficiente documentación técnica de respaldo. Consecuentemente, el funcionamiento de estas rutas depende de la voluntad política para implementarlas. Ahora bien, dado que estas rutas son nuevas, de acuerdo con la Ley N° 3503, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes deberá someterlas a un proceso de licitación pública. Al no existir razones técnicas para postergar la creación de las intersectoriales, la Defensoría de los Habitantes instó a este Ministerio para que elaborara los carteles respectivos de licitación, pues el funcionamiento de estas rutas no sólo representaría una mejoría sustancial y un avance tangible del proceso de reorganización del transporte público, sino que se reflejaría rápidamente en un mejor servicio para los usuarios y un crecimiento de las posibilidades de movilización, todo esto ante el aumento acelerado del congestionamiento vial y el decrecimiento en la calidad de vida en el Área Metropolitana de San José.

Adicionalmente y en razón de las limitaciones que impone la ley, se le recomendó tener presente que la creación y licitación de las rutas intersectoriales debían de ser resueltas antes de la renovación de los derechos de concesión, toda vez que las condiciones bajo las cuales se concediera la renovación no podrían modificarse hasta su vencimiento, o sea hasta 7 años después. Para entonces, de todos es sabido que el sistema de transporte público ya habrá colapsado y no habrá solución que no implique un altísimo costo social y económico para el Estado y, al final de cuentas, para los costarricenses.

Muchos han sido los recursos invertidos por el Estado costarricense para detectar, diagnosticar y remediar los problemas del actual sistema de transporte remunerado de personas. Las soluciones no son nuevas; son conocidas por todos los sectores desde hace mucho tiempo. Sin embargo, diversos conflictos de interés de índole particular han impedido que se tomen las decisiones pertinentes. Por ello, en nombre de los miles de usuarios del transporte público, la Defensoría de los Habitantes solicitó al Ministerio de Obras Públicas y Transportes sacar a licitación las rutas intersectoriales, antes de empezar a prorrogar las concesiones. Esta recomendación no fue atendida por este Ministerio.

8. Actividades de Promoción y Divulgación

a. Defensa de los Derechos del Consumidor

La Dirección de Asuntos Económicos, como parte del programa de defensa de los derechos económicos de los habitantes, ha procurado dar asesoría a los funcionarios de la Defensoría a fin de que puedan evacuar consultas y orientar a los consumidores que así lo soliciten.

Además se he trabajado en la divulgación de los derechos de los consumidores a través de programas de radio y televisión y de la prensa escrita, medios a través de los cuales también se ha desarrollado una labor de orientación y educación.

b. Foro "Cultura de Paz - Derechos Humanos – Protección de los Derechos del Consumidor"

Como parte de la conmemoración del Día Internacional de los Derechos del Consumidor, el pasado jueves 9 de marzo del 2000 se realizó en nuestro país, en el Centro Nacional de Alta Tecnología "Dr. Franklin Chang Díaz" el Foro "Cultura de Paz –Derechos Humanos – Protección de los Derechos del Consumidor", el cual fue organizado por la Defensoría de los Habitantes con el coauspicio del PARLACEN y de la UNESCO.

En el foro participaron como expositores, la Licenciada Leticia Rodríguez, de Punto Focal UNESCO-OMBUDSMAN; el Lic. Manuel Acosta Bonilla, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del PARLACEN; el Lic. Rigoberto Vega, Presidente de la Comisión Nacional del Consumidor; y la Licda. Sandra Pizsk, Defensora de los Habitantes, todos ellos de reconocida trayectoria y dominio del tema de los Derechos Humanos, Derechos Económicos y Sociales y Derechos del Consumidor.

Este foro en el que participaron funcionarios públicos, la mayoría de ellos de instituciones involucradas de una forma u otra con el tema del consumidor y el usuario, organizaciones de consumidores y organizaciones comunales, culminó con gran éxito al lograr sintetizar una serie de conclusiones importantes con relación al tema y plasmarlas en un documento al que se llamó Declaración de San José, Costa Rica.

Dentro de las conclusiones más importantes deben destacarse las siguientes:

- Queda demostrado que el consumidor necesita organizarse, informarse y capacitarse;

- Que debe incrementarse la realización de actividades en forma continua y sistematizada y dirigidas a todos los sectores sociales para que tomen consciencia de la necesidad de educarse, participar y expresarse,
- Que es necesario que se realicen estudios y, posteriormente, se informe a los ciudadanos del proceso por el que atraviesan los diferentes artículos y productos que adquieren,
- Que es un factor determinante para la defensa de los derechos del consumidor la comunicación y la información a través de sus diferentes manifestaciones

9. Temas en investigación

a. Tarifas del servicio de apartado postal

En noviembre de 1999, se publicó en La Gaceta un aumento del servicio de apartados postales brindado por la empresa Correos de Costa Rica S.A. Esta decisión generó gran cantidad de quejas por parte de los usuarios quienes consideraron que el ajuste fue desproporcionado. Ante esta situación la Defensoría inició una investigación de oficio que aún se encuentra en trámite.

b. Revisión de los medidores eléctricos

La Defensoría de los Habitantes inició de oficio una investigación en relación con el cumplimiento por parte de ARESEP de las disposiciones del artículo 23 de la Ley N° 7593 en relación con las pruebas de exactitud y confiabilidad de los medidores del servicio de electricidad. En su informe, el ente regulador señaló que la filosofía y práctica actual de los organismos reguladores de todo el mundo es desligarse de todas aquellas funciones operativas que no le permitan tener un panorama global claro de los diferentes mercados regulados o que impliquen coadministración de las empresas reguladas, razón por la cual en junio de 1999 dejó de revisar los medidores eléctricos. Se suscribió un convenio con la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM), a la cual ya se trasladó la máquina para efectuar las pruebas

Por su parte, la ONNUM indicó que ARESEP elabora el Reglamento Técnico que regulará lo concerniente a la verificación de los medidores eléctricos, "elemento indispensable para dar inicio a la labor de inspección.". Ante esta respuesta, la Defensoría solicitó información adicional a ARESEP sobre la reglamentación, el control y la supervisión de la labor ONNUM. Una vez conocida y analizada esta información, la Defensoría emitirá su criterio al respecto.

c. Cobro de contribuciones especiales por parte de las municipalidades.

A finales de abril del 2000 se anunció, por parte de la Municipalidad de San José, el cobro de una fuerte "contribución especial" para cubrir el costo del recarpeteo de las vías municipales.

De igual manera otras municipalidades anunciaron que próximamente harían lo mismo para cubrir diversas inversiones.

Esta situación preocupa sobremanera a la Defensoría pues con base en la interpretación que las Corporaciones Municipales están dando al Código Municipal, éstas consideran que tienen carta blanca para cobrar casi cualquier obra, cuando muchas de ellas ni siquiera han hecho un cobro adecuado del impuesto territorial. Además, el habitante queda indefenso, sin una política transparente que le permita saber a qué atenerse en cuanto al pago de impuestos municipales,

pues en cualquier momento puede imponérsele un nuevo pago, agravado esto con el hecho de que al cobrarse tarifas fijas, por metro lineal ó cuadrado, resulta ser un impuesto altamente regresivo que lesiona a las personas de más escasos recursos.

Ante esta situación se inició una investigación de oficio, para lo cual se solicitó información a la Municipalidad de San José en primera instancia, quien la presentó y se encuentra en análisis.

d. La administración de acueductos por parte de sujetos de derecho privado

En el presente período se han analizado dos solicitudes de aumento de tarifa de agua para dos acueductos, administrados ambos por sujetos de derecho privado, que no cuentan con los requisitos de ley para ello. Se trata de los acueductos de Nosara y de Tamarindo, administrados por **LA ASOCIACIÓN CÍVICA DE NOSARA y por SERVICIOS BEKO S.A.**

La Defensoría de los Habitantes considera que la administración de acueductos por parte de la Asociación Cívica de Nosara y por SERVICIOS BEKO S.A., así como por cualquier otro sujeto de derechos privado, carece de sustento legal y, por lo tanto, la Autoridad Reguladora no puede autorizar tarifas a esta organización.

Lo anterior se afirma por las siguientes razones:

En el caso de aguas administradas por sujetos de derecho privado, como en los casos señalados, el ordenamiento jurídico establece las reglas por medio de las cuales esta situación puede darse.

Al respecto, La Procuraduría General de República manifestó en su dictamen C-089-88 del 27 de mayo de 1988 que, salvo aquellos que han celebrado un convenio con el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados, **ningún ente privado puede administrar un acueducto público** "puesto que los acueductos están destinados a la prestación continua de un servicio público a una colectividad, satisfaciendo necesidades de sus miembros, el despliegue propio de las actividades sólo puede realizarse por organismos habilitados con apego al ordenamiento" ... "Arribamos entonces a la conclusión de que entes diversos de AyA, las Municipalidades, Empresa de Servicios Públicos de Heredia, Asociaciones de Desarrollo Comunal (a través de los Comités de Acueductos Rurales) u otros organismos locales con los que AyA llegue a celebrar un convenio (...) estarían impedidos para administrar acueductos públicos."

Además, el artículo 3 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados debe interpretarse en armonía con el resto del ordenamiento jurídico y, por lo tanto, la administración de acueductos para uso poblacional por parte de entes privados solamente puede ocurrir en aquellos casos en que se haya suscrito un convenio con el AyA o que se haya conformado una Asociación Administradora de Acueducto y/o Alcantarillado.

Con base en lo anterior la Defensoría recomendó a ARESEP no autorizar tarifa a estos acueductos, hasta tanto su situación legal no sea normalizada.

Sin embargo, al menos en el primer caso, la Autoridad Reguladora no aplicó ese criterio y autorizó un aumento de tarifas a la Asociación Cívica de Nosara, rechazando el criterio de la Defensoría con base en su interpretación del artículo 3° de la Ley N° 7593.

En razón de lo anterior la Defensoría se prepara para realizar un intenso estudio de la situación, a efecto de garantizar a los habitantes que se respete el marco jurídico, en el cual debe desenvolverse la prestación del servicio de acueducto como servicio público que es.

F. DIRECCIÓN DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

La Defensoría de los Habitantes tomó la decisión de establecer en abril de 1998 la Dirección de Niñez y Adolescencia. Con esta iniciativa la Institución reafirmó el compromiso de protección especial, social y jurídica con este sector de la población.

Es de suma satisfacción que en la Vigésima Tercera sesión del Comité Mundial de los Derechos del Niño (Ginebra), celebrada el 14 de enero del 2000, al considerar el segundo informe periódico de Costa Rica en sus sesiones 595 y 596, en las observaciones concluyentes sobre los progresos alcanzados por el Estado Parte señale:

“El establecimiento de una Dirección de Niñez y Adolescencia, dentro de la Defensoría de los habitantes, es considerado una medida positiva en consonancia con la recomendación del Comité (CRC/C/15/Add. 11, para. 11). En ese sentido el Comité también recibe con beneplácito que la Defensoría de los Habitantes haya establecido un Foro Permanente para la Evaluación de la implementación del Código de la Niñez y Adolescencia, en la que participa la sociedad Civil”.

Comprender y sobre todo aceptar, que los niños y niñas poseen una realidad y necesidades, así como derechos propios que trascienden el marco familiar, no es un asunto sencillo en la sociedad actual. Sin embargo, este siglo ha presenciado un creciente reconocimiento que la misma inocencia y la vulnerabilidad de los niños y niñas hace necesaria una respuesta específica -adicional- de la sociedad, tanto legislativa como práctica, que tenga en cuenta sus especiales necesidades y circunstancias vitales.

Dos razones de orden jurídico justifican la existencia de derechos humanos específicos de la niñez. En primer término la consideración de que la Declaración de los Derechos Humanos se define como: **“Los derechos básicos inalienables de todo hombre, mujer y niño por el hecho mismo de existir.”** En segundo lugar, el hecho de que el artículo 25 de dicha Declaración señala que: **“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados especiales.”**

De esta forma queda establecido el principio universal de “protección especial y promocional”, el cual obliga a un trato de singular cuidado con la infancia, en función de su vulnerabilidad y de que sus necesidades específicas son mayores, así como la garantía y promoción para que los niños, niñas y adolescentes disfruten efectivamente de esos derechos.

Este principio universal es el pilar fundamental sobre el que se sostiene la especificidad de la atención, protección, defensa y restitución de los derechos de la niñez y la adolescencia, dando lugar a la existencia de instancias especializadas de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos de este período de la vida humana.

Una Dirección de Niñez y Adolescencia dentro del marco de acciones de la Defensoría de los Habitantes, no sólo viene a reivindicar los espacios que se habían abierto en el pasado, sino también inspira una de las tradiciones más honrosas de la historia, cual es hacer que prevalezca la prioridad y el interés superior de la niñez y la adolescencia sobre cualquier otro interés. Reconocer la especificidad de la niñez y la adolescencia como sujetos sociales de derechos, significa abrir los espacios especializados necesarios para que hagan exigibles sus derechos. Esto sólo es posible si se crean instancias que puedan reconocer, captar y difundir sus necesidades, anhelos y aspiraciones.

La Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes constituye un elemento importante, un factor para perfeccionar los elementos de que dispone el país en la defensa y promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al igual que las otras Direcciones de Defensa de la Institución, se trata de una instancia ágil, sin complicados procedimientos que está fundamentalmente al servicio de las personas menores de edad y de sus intereses. Debe velar porque la actuación de la Administración, las autoridades y la colectividad en general, se ajuste al respeto de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Sin duda alguna las necesidades y capacidades de la niñez y la adolescencia están en constante evolución a lo largo de todo su proceso de desarrollo, siendo esta una fase importante de la vida por derecho propio. No obstante, no tienen capacidad para influir sobre las decisiones que toman los adultos y que les afectan directa y profundamente. Hacer que se escuche la voz de los niños, niñas y adolescentes debe ser una de las razones más importantes para la existencia de un área de niñez y adolescencia específica dentro de la Defensoría de los Habitantes.

El trabajo realizado por esta Dirección en el segundo año de labores, resulta de particular importancia por la labor sustantiva desplegada en temas tales como el financiamiento de las políticas públicas de protección y defensa a la niñez y adolescencia; el seguimiento para la efectiva aplicación del Código de la Niñez y Adolescencia; la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes; la detección y erradicación del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente inserta en el trabajo; la calidad de la educación. Estos temas se subsumen en cuatro áreas de trabajo:

- Recepción y procesamiento de consultas, denuncias y quejas.
- Promoción, capacitación y difusión de los intereses y derechos de la niñez y la adolescencia.
- Revisión y reformulación de la legislación, normas y procedimientos institucionales de la materia.
- Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos hacia la protección, aplicación y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Con el fin de visualizar con mayor claridad y de forma global las acciones realizadas por esta Dirección en el segundo año de labores, se detallan algunos datos de importancia:

- ◆ Se evacuaron 2,160 consultas.
- ◆ Se tramitaron 134 quejas, con un incremento del 11.6% en relación con el año anterior.
- ◆ Fue organizado un Festival con ocasión de la Celebración del 10º Aniversario de la Convención de los Derechos de Niño, con la asistencia de más de 2,000 personas.
- ◆ Se ha capacitado sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia a 1,060 funcionarios públicos de los Sectores de Salud, Educación y Trabajo y Seguridad Social.
- ◆ Se han producido 25,000 ejemplares de material educativo para la promoción y difusión de derechos que se distribuye de la siguiente forma: 8,000 folletos sobre los "Derechos de las Personas Adolescentes Trabajadoras" y "Derecho a la Educación"; 10,000 ejemplares adaptados a la población adolescente sobre "Explotación Sexual Comercial" y "Derechos de la Niñez y la Adolescencia"; y 7,000 ejemplares del "Código de la Niñez y la Adolescencia" y la "Ley de Explotación Sexual Comercial contra Personas Menores de Edad".
- ◆ En el marco del Proyecto "Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Inserta en el Trabajo", se han realizado 53 actividades de sensibilización y seguimiento con las veinticinco Juntas de la Niñez y Adolescencia en todo el territorio nacional sobre los temas de Explotación Sexual, Derecho a la Educación y Explotación Laboral, además de diversas actividades en el nivel nacional como parte de la estrategia de difusión. En estos talleres se capacitó a 300 miembros de las juntas, funcionarios públicos y estudiantes universitarios. En lo que va del año se han realizado 4 talleres de Capacitación de dos días de duración dirigidos a miembros de la comunidad, funcionarios públicos locales y sociedad civil, en general, con la asistencia de 152 participantes en total.
- ◆ Finalmente, se asistió en calidad de participantes a 206 actividades diversas, entre las que se cuentan: seminarios, talleres, mesas redondas, etc.

En relación con la forma en como se lleva a cabo la labor de defensa en la Dirección de Niñez y Adolescencia, se expone lo siguiente:

1. Recepción y procesamiento de consultas, denuncias y quejas

En la labor de defensa, el Área de Niñez y Adolescencia recibe de forma directa o por medio de la Dirección de Admisibilidad una serie de denuncias, consultas o quejas atinentes a diversos aspectos que se refieren a las necesidades, intereses y derechos de la niñez y adolescencia.

a. Las consultas

Éstas se refieren fundamentalmente a demandas de orientación en la tramitación de casos o situaciones, clarificación sobre legislación, opiniones, para recabar información, o a menudo como una forma de escucha ante situaciones de crisis.

Durante este período se evacuaron 2,160 **consultas** tanto telefónicas como personales. En algunos casos se realizaron gestiones informales de relativa complejidad, que en su mayoría se resolvieron de forma satisfactoria para el habitante.

Los principales temas motivo de consulta fueron:

- Código de la Niñez y la Adolescencia
- Guarda, crianza y educación de niños, régimen de visitas
- Abuso físico, psicológico y sexual a niños o niñas
- Orientación sobre información y servicios institucionales (PANI, CCSS, IMAS, etc.)
- Adecuaciones curriculares
- Manejo de disciplina en el hogar y la escuela
- Funciones y labor de Gobiernos Estudiantiles en escuelas y colegios
- Proyecto sobre reforma de ley de delitos sexuales
- Presupuesto de instituciones públicas (MEP, PANI, etc.)
- Cobro de "cuotas obligatorias" en centros educativos

b. Las quejas como una expresión de violación de los derechos de la niñez y adolescencia

Existen tanto en el ámbito nacional como en el internacional diferentes tipologías específicas para clasificar y agrupar los derechos de la niñez y la adolescencia. A partir de 1998, con la creación del Área de Niñez y Adolescencia y ante la necesidad de tener mayor claridad sobre la violación de derechos de la población infantil y adolescente, de acuerdo con las quejas tramitadas, la Defensoría de los Habitantes se dio a la tarea de realizar una nueva clasificación de derechos a partir de las necesidades de las personas menores de 18 años, aglutinando los derechos en cinco ejes temáticos que agrupan las principales dimensiones en que se desenvuelve la vida de estas personas, desde su concepción hasta su mayoría de edad.

Esa clasificación de derechos por eje temático, la cual fue incluida en el informe 1998-1999, se deriva de una filosofía de derechos humanos de la niñez y adolescencia que integra lo psicosocial y lo jurídico y que, además, permite ubicar el **hecho violatorio** de las actuaciones u omisiones de las instituciones de la Administración Pública, responsables de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia en el país.

Esta **tipología** está organizada en ejes temáticos, los cuales a su vez, se dividen en subgrupos de derechos de acuerdo con su especificidad, y que son:

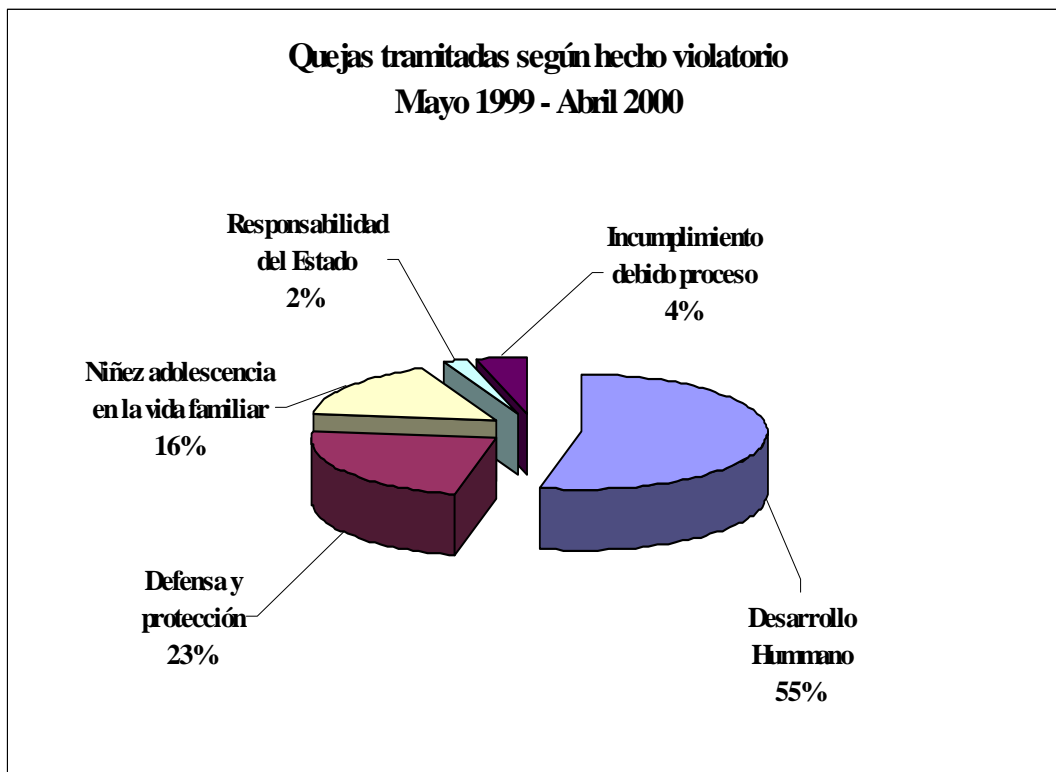
DESARROLLO HUMANO	a) Supervivencia: derecho a la salud y a la atención especializada. b) Crecimiento intelectual: derecho a la educación, la cultura, el juego, descanso, recreación y esparcimiento.
--------------------------	--

DEFENSA PROTECCIÓN	Y	a) Defensa, Protección y Vulnerabilidad: derecho a recibir protección ante situaciones de riesgo. b) Rehabilitación, Recuperación y Reinserción Social: derecho a la restitución de derechos.
NIÑEZ ADOLESCENCIA EN LA VIDA FAMILIAR	Y	a) Niñez y Adolescencia en la Vida Familiar: derecho a la protección y cuidados necesarios para su bienestar y desarrollo pleno. b) Niñez y Adolescencia Separada de la Familia: medidas de protección para su bienestar y desarrollo pleno.
NIÑEZ ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD	Y	a) Niñez y adolescencia en la Comunidad: derecho a que la comunidad garantice su bienestar y seguridad. b) Responsabilidad del Estado: garantizar de forma plena los derechos.
NIÑEZ ADOLESCENCIA COMO CIUDADANOS	Y	a) Nacionalidad b) Bienestar y Seguridad Social c) Participación

Con respecto a las quejas recibidas y de acuerdo con la tipología de violación de derechos señalada, entre los meses de mayo de 1999 y abril del 2000, la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes de la República tramitó **134 expedientes** referidos a quejas individuales sobre supuestos hechos que violentan los derechos de la población infantil y adolescente por parte de la Administración Pública.

Cabe señalar que en relación con el año anterior, el número de quejas tramitadas se incrementó en un **11.6%**, dato que hace pensar que la población menor de edad ha encontrado un espacio donde denunciar cualquier situación violatoria de sus derechos.

En relación con las quejas tramitadas según el eje temático donde se ubica el hecho violatorio, se observa la siguiente distribución porcentual:



- 1) Poco más de la mitad (55%) de los expedientes tramitados corresponde a acciones u omisiones del sector público que atentan contra la consecución de un adecuado **DESARROLLO HUMANO** de la niñez y la adolescencia, las cuales interfieren en la garantía de derechos fundamentales tales como la educación y la atención médica.

En este eje el **97%** de los expedientes corresponde a quejas que atentan contra el derecho de la niñez y la adolescencia al **crecimiento intelectual**, vinculado fundamentalmente con la educación, el acceso a los bienes y servicios de la cultura, el juego, el descanso, la recreación y el esparcimiento, como elementos indispensables para el desarrollo humano. (Expedientes N°07996-26-99, N°08408-26-99, N°08583-26-99, N°08641-26-99)

Como ejemplo de lo anterior, se tramita una queja relacionada con la disconformidad de una habitante por la **"discriminación que se da a los niños, niñas y adolescentes que por aplicarse adecuaciones curriculares significativas durante su proceso educativo, se les consigna una leyenda especial en sus respectivos certificados de aprobación de estudios, la cual hace referencia a que el documento se otorga "...según el acuerdo 18-97, del 11-03-97, del Consejo Superior de Educación"**. Lo anterior, de conformidad con el artículo 18, inciso b) de Políticas, Normativa y Procedimientos para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales". Ante este caso, la Defensoría de los Habitantes considera de suma importancia asegurar que a la niñez y a la adolescencia que requiere de adecuación curricular significativa, disfrute del derecho a la educación en igualdad de oportunidades, y por ello se recomendó al Consejo Superior de Educación **promocionar la derogatoria del Inciso b), Artículo 18 de la "Normativa para el Acceso a la Educación de los Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales"**, garantizando así la equiparación de las oportunidades y eliminando cualquier tipo de discriminación hacia las personas menores de dieciocho años con necesidades educativas especiales. (Expediente N°07717-26-99)

En este sentido y dada la persistencia del Consejo Superior de Educación en su posición de continuar aplicando la normativa mencionada, se presentó una **acción de inconstitucionalidad** contra el artículo 18 inciso b) de las políticas de acceso a la educación para estudiantes con necesidades educativas especiales aprobadas por acuerdo 18-97 del mismo Consejo en sesión del día 11 de marzo de 1997.

Por otra parte, en otra queja interpuesta una habitante manifiesta su disconformidad con **"el centro educativo al que asiste su hijo, pues solicitó una beca para el niño, cumplió con todos los requisitos, pero se la negaron por ser extranjero."** Por ello, en atención a la garantía del derecho que tienen las personas menores de edad que habitan en el país a recibir una beca -en razón de la vulnerabilidad económica del grupo familiar- para que cursen sus estudios en cualesquiera de los ciclos educativos, esta Defensoría presentó una **acción de inconstitucionalidad** contra el Decreto N°24316-h y sus reformas, el Artículo 4, Inciso a) de la Ley N°7658 Creación del Fondo Nacional de Becas (FONABE) publicado en la Gaceta N° 41 del 27 de febrero de 1997, así como el Artículo 16, Inciso a) del Decreto Ejecutivo 26496-MEP, Reglamento a la Ley N°7658, Creación del Fondo Nacional de Becas, publicado en la Gaceta N°236 Alcance N°55 del 8 de diciembre de 1997, por cuanto, según señala la normativa, las becas se conceden "a estudiantes costarricenses de bajos recursos económicos para que cursen estudios en cualquier de los ciclos educativos, dentro o fuera del país..." (Expediente N°08647-26-99)

El **3%** de los expedientes tramitados en este eje temático, se vincula con el derecho a la **SOBREVIVENCIA**, el cual se refiere a la garantía del derecho de la niñez y la adolescencia a la salud y a recibir atención especializada. Como ejemplo de ello, una habitante denuncia que "a su hijo recién nacido no le hicieron la prueba del talón, no lo quieren atender en la clínica, donde le indicaron que si el niño no tiene la hoja amarilla (Registro Civil), no le aplican las vacunas de los dos meses." (Expediente N°09203-26-2000)

El **23%** de las quejas son atinentes con el proceso de **DEFENSA Y PROTECCIÓN** de la niñez y la adolescencia ante situaciones de vulnerabilidad física, psicológica y social, por ser víctimas de abuso o explotación, lo cual atenta contra su bienestar, integridad y seguridad. En estos casos se denuncia que la Administración no dicta oportunamente medidas de protección ante situaciones de abuso o maltrato por parte de padres, maestros o diversas figuras de autoridad, o bien, se indica que los procesos administrativos son lentos y poco eficientes (Expedientes N°07958-26-99, N°08694-26-99, N°07434-26-99, N°08643-26-99, entre otros).

Las denuncias que ejemplifican los hechos violatorios correspondientes a este eje temático son las siguientes:

"La directora de una escuela abusa de su autoridad con los niños les grita, los maltrata y ha llegado incluso a amenazar a los papás con meterlos a la cárcel si la denuncian." (Expediente N°07958-26-99)

"Maltrato que reciben los niños por parte del director de una escuela, debido a que ridiculiza y avergüenza a los niños con palabras tales como INÚTIL por no ser un alumno de su agrado, CON SOLITARIA por pedir un poco más de comida en el almuerzo, MENTIROSO por sostener cosas que lo ofendieron, SOSPECHOSO porque se demoró un poco al entrar a clases." (Expediente N°08694-26-99)

"El Patronato Nacional de la Infancia no brinda protección a una adolescente de 16 años que presuntamente es víctima de explotación sexual. Además de la situación de riesgo que enfrentan sus hermanos menores de edad." (Expediente N°07434-26-99)

- 2) Un **16%** de las quejas recibidas se relacionan con los derechos de LA **NIÑEZ Y LA ADOLESCENCIA EN LA VIDA FAMILIAR**. Se refiere a la actuación del sector público que obstaculiza el contacto de las personas menores de edad con sus progenitores, ya sea porque se encuentran ubicadas en recursos familiares o institucionales (Expedientes N°07653-26-99, N°07726-26-99, N°07960-26-99, N°08496-26-99, N°09047-26-2000, entre otros).

Como ejemplos de estas denuncias se indican las siguientes:

"Una niña se encuentra en un albergue del Patronato Nacional de la Infancia, como consecuencia de un proceso por violencia doméstica en contra del padre de ésta. El problema radica en que la psicóloga clínica que les ha venido brindando tratamiento a la madre y a la niña, recomendó que le entregue la custodia a la madre, sin

embargo, también recomienda que se asegure primero el cambio de domicilio de la madre antes de que pueda la niña volver a vivir con ella. (Expediente N°07653-26-99)

"Denuncia el maltrato de dos niñas. Indica que ha puesto la denuncia en el Patronato ya que continuamente se escuchan los gritos de ellas y de la madre cuando las regaña y golpea. El Patronato visitó el hogar pero le indicaron que el problema es porque las niñas son "muy chineadas". Los gritos y los golpes hacia las niñas continúan." (Expediente N°08496-26-99)

- 3) El **4%** de las quejas se refieren a **INCUMPLIMIENTO DEL DEBIDO PROCESO** por parte de las Oficinas Locales del Patronato Nacional de la Infancia: no se dictan las medidas de protección en el tiempo establecido, o bien, no se notifica a las partes interesadas. (Expedientes N°07596-26-9, N°08969-26-2000, entre otros). Al respecto se debe destacar que como resultado de la gestión realizada por esta Defensoría ante el Patronato Nacional de la Infancia, se giraron las instrucciones correspondientes para garantizar el cumplimiento efectivo de este proceso.

Como ejemplos de denuncias que corresponden a los hechos violatorios de este eje se indican los siguientes:

"Una sobrina de 2 años de edad fue atendida en el Hospital Nacional de Niños por presunto abuso sexual por parte de su cuñado. Después de que la niña fue atendida en el hospital, la trasladaron al Patronato Nacional de la Infancia porque existen antecedentes en esa institución. Actualmente no puede recibir visitas de familiares, ni tampoco el PANI ha definido si la va a entregar a la familia, ni informa en cual albergue se encuentra la niña." (Expediente N°07596-26-99)

- 4) El **2%** de las quejas corresponde a hechos violatorios vinculados con la **RESPONSABILIDAD DEL ESTADO** en cuanto a la designación de presupuesto para la ejecución de acciones para la atención a la niñez y la adolescencia.

Como ejemplo "interesa determinar los montos que se han asignado al PANI con fondos de FODESAF y si se ha cumplido con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del PANI respecto a las fuentes de financiamiento de la Institución. Ello en virtud de que desde el año pasado algunas instituciones privadas y públicas dedicadas a la atención de las personas menores de edad han externado su preocupación ante el inminente recorte de recursos del Programa de Asignaciones Familiares que se vislumbra en el presupuesto que el gobierno pretende ejecutar para este año en el sector social." (Expediente N°07419-26-99)

Se atiende una denuncia referente a la ausencia de políticas públicas claras que garanticen los derechos fundamentales, como por ejemplo la salud, que trata lo siguiente: "*En los resultados aportados por la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, mostraron que la hipovitaminosis A constituye un problema de salud pública, el poder Ejecutivo, mediante Decreto Ejecutivo N° 27021-S del 5 de junio de 1998, emite el "Reglamento Técnico para la Fortificación con vitamina A del Azúcar Blanco de Plantación para el Consumo Directo". El transitorio 1o. de dicho reglamento establecía que "El Ministerio de salud autorizará la venta de azúcar no fortificada con vitamina A por el plazo de 12 meses, contados a partir de la publicación de este Decreto". Sin embargo, recientemente, mediante Decreto N° 28482-S, publicado en la Gaceta No. 46 del 6 de marzo del 2000, se modifica en transitorio antes citado, para que en adelante se lea de la siguiente manera: "Transitorio 1o - El Ministerio de Salud autorizará la venta de azúcar no fortificada con vitamina A hasta el dos de febrero del año dos mil dos".* (Expediente N°09197-26-2000).

Cabe señalar que en los ejes temáticos referidos a la **NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN LA COMUNIDAD** y a la **NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMO CIUDADANOS**, no se registran quejas. Esta situación plantea la necesidad de difundir y promover entre la población infantil y adolescente, así como entre la ciudadanía en general, los derechos en materia de participación que se refieren al ejercicio de la ciudadanía social como sujetos activos y protagónicos de derechos en el ámbito de la

familia, la escuela, la comunidad, así como en la sociedad en general. Así también es necesario promocionar los derechos a la nacionalidad, al bienestar y seguridad social de las personas menores de 18 años en el país, de manera que logren accionar esos derechos cuando les son violentados, en el sentido de que no se puede defender lo que no se conoce.

Si se hace referencia a la distribución porcentual de las quejas tramitadas según institución pública que se denuncia se puede apreciar que más de la mitad de las quejas corresponden al Ministerio de Educación Pública, y le siguen en orden de importancia el Patronato Nacional de la Infancia (39%) y el Ministerio de Salud (4%). El resto de las instituciones tales como el Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación, Registro Civil, Instituto Costarricense de Turismo, Instituto Mixto de Ayuda Social y la Caja Costarricense de Seguro Social, comparten una proporción similar (1%).

2. Promoción y acompañamiento de procesos sociales e institucionales dirigidos a la verificación de la aplicación de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En lo que respecta al seguimiento y auditoría a la efectiva aplicación de los derechos de la Niñez y adolescencia, es menester informar lo siguiente:

a. Seguimiento y Monitoreo del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora

Con la ratificación del Convenio 138 de la OIT en 1974 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, de la Convención de los Derechos del Niño en 1990, así como la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en 1998, nuestro país asume una serie de compromisos consistentes en plantear políticas nacionales orientadas hacia la transformación de la condición de los niños, niñas y adolescentes en situación de explotación laboral, expulsión y deserción escolar, así como la protección del trabajo de los y las adolescentes.

Esta responsabilidad adquirida, aunada con la conciencia que en años recientes se ha despertado en torno al tema del trabajo infantil y adolescente, así como las tendencias actuales que indican un crecimiento de esta práctica -principalmente en la zona rural- en proporciones preocupantes y con características de explotación, han propiciado que el fenómeno haya sido y siga siendo un tema de permanente interés para la Defensoría de los Habitantes.

En setiembre de 1998 la Institución levantó una voz de alerta con un diagnóstico realizado a partir de datos tomados de la Encuesta de Hogares de 1995, que evidenciaba la inquietante dimensión e implicaciones del problema en nuestro país y sobre la necesidad de ubicar el tema como un asunto prioritario en la agenda nacional.

Datos recientes del Módulo sobre Trabajo Infantil de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de 1998, indican que la situación, a esta fecha, continúa siendo preocupante. Así por ejemplo, de este último módulo se desprende que en el país hay 954,000 personas con edades entre los 5 y 17 años de los cuales 147,087, o sea el 15.4%, trabajan.

De la cantidad total de niños, niñas y adolescentes que trabajan 66,762 (45.3%), no tienen la edad mínima de 15 años establecida por ley para poder desarrollar una actividad laboral. Además, un 38% del total labora 26 horas semanales más de las permitidas y con salarios muy por debajo de los mínimos establecidos.

También se desprende que entre la población infantil trabajadora, el índice de deserción del sistema educativo es del 52% y en el caso de los adolescentes la proporción aumenta a un dramático 72%. Asimismo se observa que entre los adolescentes que trabajan y estudian, el 68% lo hace con rezago.

Pero también es importante destacar que el nivel de conciencia que se ha adquirido respecto a la situación que viven miles de niños, niñas y adolescentes trabajadores, se ha traducido en la generación de diversos esfuerzos nacionales, dentro de los cuales cabe destacar la creación en 1997 del Comité Directivo Nacional para la Prevención Eliminación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, como órgano adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que cuenta con la participación activa de diversas organizaciones de la sociedad e instituciones públicas, incluida la Defensoría de los Habitantes, la que participa en calidad de institución técnico-asesora

Uno de los logros nacionales más importantes en el tema del Trabajo Infantil y Adolescente, y a la vez una de las tareas más productivas del Comité Directivo Nacional, ha sido la elaboración de un Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, para cuatro años -1998-2001-, en el que se han definido objetivos, metas, acciones concretas e instituciones responsables de cumplirlas en los plazos establecidos.

Sin embargo, la existencia del Plan no garantiza por sí mismo el cumplimiento de las metas planteadas; para ello se hace necesario contar con un sistema de medición de logros, avances y resultados por institución. De conformidad con las funciones propias de la Defensoría de los Habitantes -establecidas en su Ley constitutiva-, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 del Código de la Niñez y la Adolescencia respecto de la responsabilidad de la Defensoría de velar por el cumplimiento efectivo de las obligaciones de las distintas instituciones en relación con la niñez y adolescencia, así como respondiendo a una propuesta expresa del señor Ministro de Trabajo, desde febrero de 1999 la Defensoría ha asumido la importante tarea de dar seguimiento y monitorear el grado de cumplimiento de los compromisos institucionales en torno al Plan Nacional. En función de ello se ha propuesto diseñar un modelo de medición y evaluación de logros, para lo cual se cuenta con el apoyo financiero de la Oficina Regional del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil de la OIT, que aportó los recursos necesarios para diseñar el modelo en cuestión.

De acuerdo con el Plan Nacional, se ha definido como objetivo general del Proyecto de Seguimiento-Monitoreo, el evaluar el grado de cumplimiento de las metas en los plazos establecidos, tomando como punto de referencia las áreas estratégicas de Educación, Salud y Trabajo Infantil y Adolescente, pre-determinadas en el propio Plan. Sin embargo, se han establecido objetivos específicos de especial interés para la Defensoría como lo son el conocer la opinión de los niños, niñas y adolescentes destinatarios sobre las acciones realizadas en el marco del Plan, así como el grado de satisfacción a nivel comunitario, de acuerdo con el criterio de las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia. Para ello se pretende utilizar la metodología de entrevistas que serán aplicadas en el marco del proyecto denominado "Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente inserta en el Trabajo", cuya ejecución está también a cargo de la Defensoría y el cual se analizará ampliamente en un apartado posterior.

En estos momentos ya es posible palpar algunos avances importantes en este complejo proceso de elaboración de los instrumentos de medición. En primer término se logró paliar algunas fallas detectadas en el Plan original, a partir de un primer corte evaluativo efectuado por el propio Ministerio de Trabajo en junio de 1999, referido fundamentalmente la carencia de algunos indicadores que hacían prácticamente imposible evaluar algunas metas y objetivos planteados por las instituciones. A raíz de la dificultad señalada, se realizó una meticulosa revisión y readecuación del documento. Además de esta labor, durante esta etapa se integró el Plan Nacional con el Plan Anual Operativo de 1999, con el objetivo de contar con un documento único que contemplara todas las acciones ejecutadas o planteadas hasta ese momento, junto con los indicadores correspondientes.

En cuanto al modelo, propiamente dicho, resulta satisfactorio señalar que ya se cuenta con los siguientes instrumentos de medición:

- Instrumento de Valoración del Cumplimiento de los Compromisos en el Nivel Institucional (por Institución).
- Guía de Entrevista Abierta para Evaluar el Cumplimiento de los Compromisos en el Nivel de los Empresarios
- Guía de Entrevista Abierta para Evaluar el Cumplimiento de los Compromisos en el Nivel de los Miembros de la Comunidad
- Listado de indicadores por institución.

Solamente resta por elaborar la Guía para el Análisis Cuantitativo de la Información que se obtenga con el Instrumento de Valoración del Cumplimiento de los Compromisos en el Nivel Institucional, y otra para el Análisis Cualitativo de la misma información, así como una Guía para el Análisis de la Información que se obtenga con los instrumentos de entrevista abierta; las que se proyecta estén listas en mayo del 2000.

Es importante destacar que una vez implementado este modelo, nuestro país contará con un instrumento que permita evaluar las acciones realizadas y medir con precisión los logros que se han alcanzado como nación, en la lucha por la eliminación del trabajo infantil y la protección de los y las adolescentes insertos en el mercado laboral. No está de más decir que se trata de un modelo novedoso, porque, como ya se ha mencionado, no se limita únicamente a realizar una verificación cuantitativa de logros, como ha sido la regla por antonomasia en este tipo de evaluaciones, sino que pone especial énfasis en lo cualitativo; en la opinión y percepción que tienen los principales beneficiarios del Plan respecto a lo cuantitativamente alcanzado: los niños, niñas y adolescentes trabajadores.

b. Foro permanente de seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia.

En el proceso de búsqueda de formas efectivas de cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) un elemento fundamental lo constituye la coordinación entre los diferentes actores involucrados en la garantía, protección y desarrollo integral de la niñez y la adolescencia, actores que van desde la familia y la comunidad hasta el Estado y sus instituciones. El CNA plantea claramente la responsabilidad de cada uno de esos actores sociales, los mecanismos de coordinación y establece los lineamientos para la efectiva aplicación.

Es por ello que la Defensoría de los Habitantes en atención a la obligación que le confiere el artículo 7º del CNA, desde el mes de agosto de 1998 convocó a todas las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales vinculadas con el tema para integrar un Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.

El Foro pretende ser un espacio de seguimiento a la aplicación del CNA; no busca evaluar el desempeño institucional, ni evaluar el cumplimiento de las políticas públicas en general. No diseña diagnósticos de la situación de la niñez y adolescencia, aunque forme parte de esos diagnósticos. Pretende ser un instrumento de retroalimentación señalando avances, limitaciones, brindando las recomendaciones correspondientes, además de difundir y promover el CNA entre las diferentes instituciones y las comunidades.

El Foro ha tenido como base un "Mapeo de Responsabilidades Institucionales" realizado por la Defensoría de los Habitantes con base en una tipología de las necesidades de la niñez y la adolescencia y los artículos del Código de la Niñez y Adolescencia. En ese sentido se pretende tener como eje las necesidades de la niñez y la adolescencia para ordenar los derechos que las protegen, y desde los derechos valorar cómo se garantizan o no por parte de las instituciones responsables, en término de esas necesidades.

Es importante resaltar que la Defensoría ha señalado que a pesar de la fuerza vinculante de las normas legales y convencionales y su capacidad programática, también es cierto que para que éstas sean efectivas en el contexto de un cambio de paradigma, son necesarias otras acciones. En ese sentido se requiere en primer término la **voluntad política** necesaria para que se tomen las medidas **presupuestarias, administrativas y de funcionamiento** que permitan institucionalizar el nuevo modelo y concepción de niñez y adolescencia establecido en el nuevo CNA.

Durante el período 1999-2000 y dentro del marco del Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del CNA se han realizado las siguientes actividades:

2. Sesionar una vez por mes.
3. Realizar sesiones específicas para revisar, discutir y analizar diferentes temas de interés para las instituciones participantes en el Foro.
4. Apoyar el trabajo que realizan las instituciones en materia de aplicación del CNA.
5. En el mes de febrero se elaboró el **1° Informe de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, a un año de su vigencia.**
6. El informe de cumplimiento del Código se presentó ante el **Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia**, con el objeto de que conociera las recomendaciones dadas, a partir de los avances y limitaciones enfrentadas por las instituciones responsables.
7. De acuerdo con la experiencia adquirida y por el trabajo realizado, se revisaron los objetivos del Foro, definiendo éste como un espacio de reflexión y análisis que permite resaltar la importancia y la capacidad programática y de incidencia del Código de la Niñez y la Adolescencia en las políticas públicas.

Se redefinen como objetivos del Foro los siguientes:

- Difundir las responsabilidades que le define el Código de la Niñez y la Adolescencia al Estado y sus instituciones, a la familia, a la comunidad y a la niñez y a la adolescencia como ciudadanos.
- Facilitar la coordinación y la cooperación que promueva la ejecución de acciones para el cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Retroalimentar al Sistema Nacional de Protección, a las instituciones públicas y a las organizaciones no gubernamentales e informar a la niñez y la adolescencia y a los adultos en general, sobre los avances en el cumplimiento del Código.
- La Defensoría de los Habitantes con el aporte de las diferentes instituciones y organizaciones vela por el cumplimiento efectivo de los compromisos establecidos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

A partir del trabajo realizado, se revisó la metodología y estrategias de funcionamiento del Foro, por lo que se programaron visitas a las diferentes instituciones con responsabilidades definidas en el Código con el objeto de hacer una devolución de los resultados del informe de cumplimiento, definir los mecanismos de coordinación y monitorear la remisión de informes para la elaboración del segundo informe de cumplimiento del Código.

Durante 1999 se visitaron a los jefes de cuatro instituciones (Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Patronato Nacional de la Infancia, Caja Costarricense de Seguro Social).

De las visitas realizadas, se concluye que las instituciones acogieron de manera satisfactoria las recomendaciones del primer informe, emprendiendo acciones que tienden a su efectivo cumplimiento.

Para el período 2000 están pendientes las visitas al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, Ministerio de Justicia y Gracia, Ministerio de Seguridad, Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Nacional de Aprendizaje, Registro Civil, Municipalidad de San José. Cabe señalar que aún cuando la visita a estas instituciones no se ha efectuado, se mantuvo una estrecha coordinación y seguimiento con sus representantes en el Foro.

Una de las estrategias del Foro es su proyección en el nivel local. En virtud de ello se visitaron dos comunidades:

↓ Naranjo: Se realizó un taller en el Colegio de Naranjo sobre el CNA, en el que participaron alrededor de ochenta adolescentes, padres de familia y orientadores de ese centro educativo y de la comunidad. En esta actividad se escuchó directamente la opinión e inquietudes de los y las adolescentes con respecto al CNA, ante lo cual los representantes de las instituciones respondieron directamente las preguntas de los/las estudiantes. La actividad fue de la satisfacción del Foro, dada la participación, el interés, la capacidad de respuesta y el nivel de criticidad de los y las adolescentes que participaron.

↓ Liberia: Se realizó un taller en el Centro Regional Chorotega del INA, en el que participaron representantes de 12 instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales del nivel local, así como personas menores de edad que estudian en el INA. Las instituciones expusieron su trabajo y experiencia obtenida en el proceso de implementación del CNA, los avances y limitaciones enfrentadas. De esta actividad se concluyó que en el nivel local se conoce que existe el CNA, no obstante el nivel central de las instituciones debe dar un acompañamiento a este proceso para mayor proyección y fortalecimiento de las acciones.

Se elaboró una propuesta de Sistema de Indicadores del CNA, con el apoyo de la Universidad Nacional. Para tales efectos se trabajó en tres talleres. Cabe indicar que con el propósito de mantener un sistema de indicadores único, se coordinó con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia para compartir este trabajo. También se trabajó con la Escuela de Estadísticas de la U.C.R. debido a que, como parte de los proyectos que ejecutan dentro de la cooperación con UNICEF, se creó un Sistema de Información Estadística de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. Para el próximo año, se pretende establecer una coordinación y comunicación más estrecha entre la Escuela de Estadísticas de la U.C.R. y el Foro con el objeto de retroalimentar el sistema de indicadores que desarrolla cada una de las partes.

Las instituciones gubernamentales y organizaciones no gubernamentales que integran el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia son las siguientes:

- a) Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
- b) Ministerio de Salud
- c) Ministerio de Seguridad Pública
- d) Ministerio de Educación Pública (MEP)
- e) Ministerio de Cultura Juventud y Deportes (MCJD)
- f) Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- g) Patronato Nacional de la Infancia (PANI)
- h) Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)
- i) Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- j) Instituto Nacional de Seguros (INS)
- k) Instituto Nacional para las Mujeres (INAMU)
- l) Municipalidad de San José (MSJ)
- m) Registro Civil (TSE)
- n) Instituto de Estudios Interdisciplinarios de la Niñez y la Adolescencia. Universidad Nacional
- o) Defensa de los Niños Internacional, C.R. (DNI)
- p) Fundación PANIAMOR
- q) Coordinadora Costarricense de ONG para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (COSECODENI)
- r) Unión de Instituciones Privadas de Atención a la Niñez (UNIPRIN)

s) Centro de Amigos Quaqueros para la Paz

Dentro del marco de acciones del Foro, en febrero de 1999 se elaboró un I° Informe de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia correspondiente al primer año de vigencia, el cual fue presentado a los jerarcas de las instituciones que integran el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

El II° Informe de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, **correspondiente al período 1999**, es una investigación que realiza la Defensoría de los Habitantes de conformidad con sus atribuciones. Para tales efectos, se solicitó a cada institución -con responsabilidades específicas en el CNA- la respectiva información.

Entre las recomendaciones que se derivan de este informe se destacan las siguientes:

- Priorizar la asignación presupuestaria para la ejecución efectiva de planes y proyectos específicos para la atención de la niñez y la adolescencia. Mejorar la distribución de recursos económicos de los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Cultura. Reforzar el presupuesto para gastos operativos y técnicos.
- Definir políticas públicas con planes estatales concretos en materia de niñez y adolescencia.
- Crear oficinas o integrar comisiones especializadas para atender en cada institución los asuntos de infancia y adolescencia, haciendo un reconocimiento de sus necesidades y derechos propios.
- Capacitar y sensibilizar al personal de las instituciones en el nuevo enfoque de niñez y adolescencia. Trabajar para que en las instituciones se genere un cambio de actitudes y prácticas sociales, promoviendo en el nivel de la comunidad una cultura de derechos, de participación y ejercicio de la ciudadanía de la población infantil y adolescente.
- Reglamentar el Código de la Niñez y la Adolescencia, revisar y ajustar los reglamentos existentes con el enfoque de niñez.
- Incorporar en las instituciones indicadores de evaluación que no sólo permitan medir el impacto o avance alcanzado en el cumplimiento del CNA, sino para diseñar políticas o tomar decisiones que mejoren la implementación de esta normativa.
- Se hace un llamado al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia para que dé mayor difusión a la gestión que realiza, e informe sobre las decisiones o políticas que dicta. De igual manera, revise las funciones de la Secretaría Técnica del Consejo en aras de fortalecer la coordinación y comunicación interinstitucional.
- Que la defensa permanente del interés superior de la niñez y la adolescencia sea el eje central en la definición de las políticas públicas y se orienten hacia una participación activa y protagónica de la población menor de 18 años.
- Que en atención a la recomendación dada por el Comité Internacional de Derechos del Niño, se emprendan acciones para diseñar programas de capacitación sobre los derechos de la infancia y la adolescencia para los funcionarios públicos que trabajan con esa población.

3. La exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia. La participación social en el nivel comunitario.

a. Proyecto Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente inserta en el Trabajo

La realidad costarricense evidencia un trabajo infantil y adolescente que interfiere en el pleno desarrollo y realización de las personas menores de edad, lo cual incide también en el ingreso y permanencia en el sistema educativo. Asimismo, existen condiciones salariales discriminatorias y explotación en las jornadas laborales.

La Defensoría de los Habitantes de la República ha sido insistente en la gravedad del problema, dada la dimensión e implicaciones del mismo que atenta contra los derechos y necesidades de esta población establecidos en el Código de la Niñez y Adolescencia. Desde 1998 se levantó una voz de alerta ante la prensa nacional y la opinión pública en general, con un diagnóstico de la situación del trabajo infantil y adolescente en Costa Rica desde la perspectiva jurídica y psicosocial.

Tal y como se señaló en el apartado 4.1.1. referente al seguimiento y monitoreo al Plan Nacional, hay un 13% (121.683) de la población entre los 5 y 17 años de edad que participan en actividades generadoras de ingresos, de los cuales el 46%, no cumplen con la edad mínima establecida para incorporarse en el mercado laboral, debido a que no cumplen los 15 años. El 83% de esta población ya ha desertado del sistema educativo, ante lo cual se evidencia una clara correlación entre ambas problemáticas.

Dentro de sus atribuciones, la Defensoría de los Habitantes está propiciando que los hechos violatorios a la niñez y adolescencia sean visibilizados y tramitados por medio de denuncias, en donde la comunidad se convierta en un ente activo de dicho proceso. Debido a esto, se hacen necesarios instrumentos para la ubicación e identificación de niños, niñas y adolescentes que trabajan en condiciones de alto riesgo, por medio de la acción conjunta entre las instituciones públicas y privadas, y con la participación activa de los distintos actores de la comunidad.

En ese sentido el 24 de junio de 1999 la Defensoría de los Habitantes de la República firmó un acuerdo con el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) para la ejecución de un Proyecto denominado Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente. Por medio del mismo se pretende contribuir a la eliminación progresiva del trabajo infantil y la protección de la persona adolescente trabajadora en 25 comunidades del país, mediante la capacitación en la temática y la conformación de una red para la detección de esta población y la referencia de situaciones violatorias de sus derechos.

Se busca en este Proyecto como objetivo principal activar los mecanismos de exigibilidad de derechos de la niñez y la adolescencia en condiciones de explotación laboral, explotación sexual y deserción escolar, en el nivel local.

Como objetivos específicos figuran los siguientes.

- Informar, sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos y otras personas involucradas en la protección de la niñez y adolescencia de la comunidad en:
 - a. Nueva Concepción de Niñez y Adolescencia.
 - b. Derecho a la educación, disciplina y convivencia educativa.
 - c. Prohibición laboral de las personas menores de 15 años y régimen especial de protección a la adolescencia mayor de 15 años y menor de 18 años.
 - d. Explotación sexual comercial a niñas, niños y adolescentes.
- Implementar en la comunidad un modelo de detección y referencia comunitaria de personas menores de edad en situación de trabajo infantil, explotación sexual, deserción o ausencia del sistema educativo, con la finalidad de atender la reincorporación en la educación y brindar soluciones de acuerdo con los programas previstos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Facilitar la realización de programas de acción con niños y niñas en situación de riesgo por trabajo infantil, e identificar las posibles instituciones ejecutoras del nivel local.

Con esta iniciativa se pretende también descentralizar las actividades de la Defensoría de los Habitantes al nivel local. Con ello se trata de tener una mayor cobertura en el territorio nacional. Para tales efectos, dado que el proyecto en mención funciona con las Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia se utilizó la distribución territorial del Patronato Nacional de la Infancia. Las comunidades que abarca el proyecto de acuerdo con la jurisdicción señalada son:

San José	Alajuela	Heredia	Guanacaste
Curridabat	Alajuela	Heredia	Liberia
Tibás	Naranjo	Sarapiquí	Santa Cruz
Goicoechea	Grecia		
Alajuelita	San Ramón	Puntarenas	Limón
Desamparados	San Carlos	Puntarenas	Limón
Santa Ana		Golfito	Siquirres
Puriscal	Cartago	Corredores	
Pérez Zeledón	Cartago	Coto Brus	
	Turrialba		

El proyecto consta de Cuatro etapas:

- **Primera Etapa**

El primer momento, comprendido entre los meses de setiembre de 1999 y marzo del 2000, generó toda una movilización al nivel local, en la cual las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia de cada una de las 25 comunidades se han convertido en una alianza estratégica para la realización y ejecución del Proyecto.

Se ha buscado paralelamente fortalecer la posición de estos grupos organizados para que a partir de la Red Comunitaria se orienten acciones a la protección de los derechos de niñez y adolescencia de las comunidades en donde se involucren diferentes sectores de la sociedad civil. De esta manera se inicia la coordinación necesaria para darle sostenibilidad al proyecto y a la Red Comunitaria.

Al finalizar el mes de mayo del 2000, se había concluido satisfactoriamente esta primera etapa, y por medio de sesiones de sensibilización y presentación del Proyecto, se alcanzó coordinar acciones con estas unidades organizadas del nivel local y obtener un compromiso tanto comunal como institucional, con la conformación y fortalecimiento de redes comunitarias en las 25 localidades seleccionadas.

Se visitó la totalidad de las comunidades alcanzando importantes niveles de coordinación y compromiso, y se cuantifican 53 talleres de sensibilización y reuniones de seguimiento a las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia; en algunos casos se dio un acompañamiento en los procesos de convocatoria aprovechando diferentes espacios de asambleas populares.

Se participó además en 12 actividades en el ámbito nacional que han permitido una mayor cobertura y un mayor alcance del mismo, como por ejemplo Foros Nacionales y programas radiales; además se han brindado entrevistas a estudiantes universitarios y funcionarios de otras instituciones en torno al tema y se brindaron también cuatro charlas en Universidades respecto a la problemática del Trabajo Infantil y sobre las acciones de la Defensoría de los Habitantes.

En total, más de 300 personas han sido sensibilizadas y se han enterado en forma directa del Proyecto, y se han entregado más de 150 resúmenes ejecutivos como parte de su divulgación en esta primera etapa.

- **Segunda Etapa**

El segundo momento ya dio inicio en el mes de abril del 2000, y contempla un proceso de sensibilización y capacitación en las 25 comunidades, en temáticas como nuevo paradigma de Niñez y Adolescencia, derecho a la educación, disciplina y convivencia educativa, explotación sexual comercial a personas menores de edad, prohibición del trabajo de las personas menores de 15 años y el régimen especial de protección a la adolescencia inserta en el trabajo.

En el mes de abril se llevaron a cabo cuatro talleres de dos días de duración, orientados a la sensibilización y capacitación de las redes comunitarias de distintas localidades. Se constató en este proceso el éxito en la movilización realizada en la primera etapa, y de la convocatoria llevada a cabo por las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia de Puriscal, San Carlos y Siquirres; en el caso específico de Valverde Vega se contó con el apoyo de la Comisión de Desarrollo Humano

de dicha comunidad. Fueron sensibilizados y capacitados un total de 152 miembros de Juntas, funcionarios públicos, representantes de la sociedad civil y estudiantes.

Se espera para los meses de mayo y junio impartir 21 talleres de sensibilización y capacitación en las comunidades restantes, para completar así la programación de 25 talleres.

Como parte de las actividades de capacitación y sensibilización a las comunidades seleccionadas, paralelamente se ha elaborado y adaptado a la población infantil y adolescente un material educativo con esos contenidos, para ser utilizado en las capacitaciones y ser distribuido en las comunidades, instituciones públicas y privadas y organizaciones relacionadas con el tema. Concretamente, se confeccionó una serie de material educativo adaptado a la población adolescente la cual consta de cuatro folletos. Dicho material se orienta a la divulgación de derechos en materia de trabajo infantil (folleto 1), derecho a la educación y deserción del sistema educativo (folleto 2), explotación sexual a personas menores de edad (folleto 3), así como también una versión adaptada del Código de la Niñez y la Adolescencia (folleto 4). La edición de esta serie representa un total de 18.000 impresos. Paralelo a esto se imprimieron 7.000 ejemplares de la Ley contra la Explotación Sexual Comercial de las Personas Menores de Edad y del Código de la Niñez y la Adolescencia.

- **Tercera Etapa**

El tercer momento pretende fortalecer las condiciones en el nivel local para la conformación de la Red Comunitaria, dándole continuidad a las propuestas recopiladas en las primeras sesiones de capacitación. Para ello se está convocando a las Redes Comunitarias para una segunda ronda de capacitaciones, para la devolución de los resultados de la primera etapa y la consolidación de acciones de trabajo en el nivel local. Se capacitará en la aplicación de un modelo de detección y referencia que permita a las instituciones y fuerzas vivas de las comunidades, proporcionar el acceso directo, identificar, focalizar y atender de manera inmediata y sostenida a los niños, niñas y adolescentes trabajadores en situación de explotación y riesgo. Esto con la finalidad de que en el nivel local las instituciones atiendan y garanticen la reincorporación en el sistema educativo de esta población, brindando soluciones de acuerdo con los programas previstos en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

- **Cuarta Etapa**

Sobre la plataforma de las redes operando en las comunidades, se pretende desarrollar una **cuarta etapa**, en la cual se promueva el diseño de programas de acción orientados a poblaciones de alto riesgo por trabajo infantil. Se espera que a partir de la movilización de los diferentes sectores sociales involucrados en la Red Comunitaria se generen proyectos dirigidos a estas poblaciones, buscando su reincorporación en el sistema educativo así como alternativas acordes a lo establecido en el Código de Niñez y Adolescencia. Para alcanzar esto, es vital abrir canales de comunicación con las instituciones encargadas de velar por los derechos de las personas menores de edad en donde la figura de la Defensoría de los Habitantes se presenta como instancia fundamental en la exigibilidad de derechos.

La constante sistematización de la información que se arroje a partir de estas actividades, permitirán ir definiendo lineamientos estratégicos y metodológicos para darle continuidad al proceso de consolidación y sostenibilidad de una Red Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente inserta en el Trabajo. Los datos obtenidos serán analizados para la devolución a las comunidades, así como al Comité Directivo Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora. Se espera que los resultados que de aquí se desprendan ayuden a la constitución de políticas nacionales orientadas a la exigibilidad de derechos de personas menores de edad, a la eliminación progresiva de la explotación laboral, de la deserción del sistema educativo y la explotación sexual comercial.

4. Promoción, capacitación y difusión de los intereses y derechos de la niñez y adolescencia.

Como parte del quehacer fundamental de la Dirección de Niñez y Adolescencia se encuentran las tareas de promoción, capacitación y difusión en materia de Derechos Humanos de la Niñez y Adolescencia. Esto adquiere particular importancia en razón de que los niños, niñas y adolescentes, a diferencia de los adultos, no tienen las mismas posibilidades de conocer y dar a conocer sus derechos. De ahí que un principio fundamental en materia de derechos humanos de la niñez y adolescencia sea la obligación de asumir una función promocional de las necesidades y derechos de la niñez y adolescencia con el fin de facilitar su efectiva aplicación y exigibilidad.

Aunado a ello, es importante recordar que el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como personas, es decir como sujetos sociales de derechos, recién se inició hace diez años con la aprobación de la Convención de los Derechos del Niño (1989). Es así como a partir de los compromisos adquiridos en la Convención, se realiza en el país un proceso de readecuación de toda la legislación en materia de niñez y adolescencia, lo que hace que ésta aún sea poco conocida. Todo ello ha implicado esfuerzos adicionales tanto en lo que se refiere a la superación de representaciones sociales, prácticas y actitudes existentes, como en la difusión de la nueva legislación. La Defensoría de los Habitantes ha desarrollado esfuerzos significativos que se expresan en las actividades que se señalan a continuación.

a. Festival 10º Aniversario, Convención de los Derechos del Niño. Parque Metropolitano La Sabana, 20 de noviembre de 1999.

En ocasión de que el 20 de noviembre de 1999 se conmemoró el 10º Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, la Defensoría de los Habitantes de la República, en conjunto con otras instituciones, organizó un Festival Recreativo, Deportivo y Cultural, el cual se realizó en el Parque Metropolitano La Sabana.

Se remitió invitación a aproximadamente 300 centros educativos públicos y privados del Cantón Central de San José y a 25 instituciones gubernamentales y no gubernamentales y se invitó a la ciudadanía en general a través de los diferentes medios de comunicación (prensa escrita, radio y televisión).

El Festival se realizó durante todo el día e inició con un acto inaugural, y prosiguió con diversas actividades deportivas, recreativas y culturales, así como la exposición de diversos materiales en los locales de las instituciones participantes.

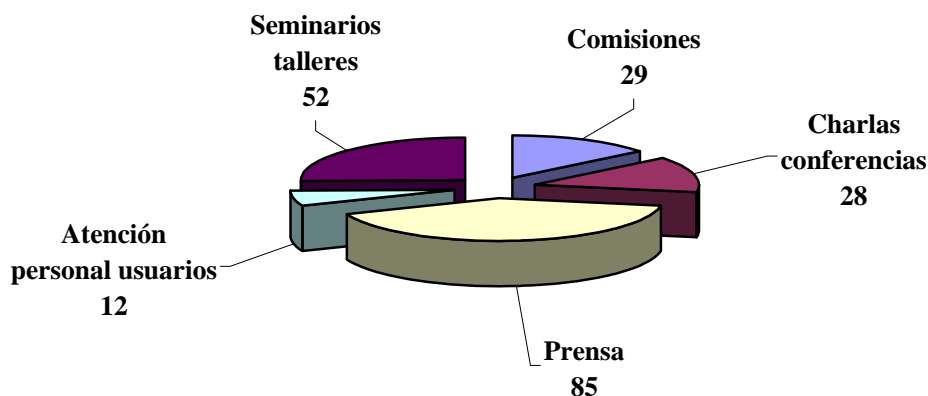
El principio que orientó la actividad hizo prevalecer la prioridad y el interés superior de las personas menores de edad sobre cualquier otro interés. Por ello, los protagonistas fueron los niños, niñas y adolescentes, quienes participaron activamente en las diferentes actividades.

También se dieron a conocer los programas y proyectos que en materia de derechos ejecutan 17 instituciones públicas y organizaciones privadas. A la actividad asistieron cerca de 2,000 personas.

b. Promoción y difusión del Código de la Niñez y Adolescencia

Para 1999 las actividades de Promoción y Difusión de la Dirección de Niñez y Adolescencia giraron en torno al Código de la Niñez y Adolescencia y derechos fundamentales de esa población. Los talleres de capacitación y charlas fueron impartidos fundamentalmente a funcionarios del sector Salud, Educación, y Ministerio de Trabajo.

**Actividades de promoción y difusión de derechos
Mayo 1999 - Abril 2000**



A solicitud del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, se participó en seis Talleres de Capacitación dirigidos a Inspectores de Trabajo de las Regiones de Pérez Zeledón, Puntarenas, Liberia y Región Central de San José. Estos Talleres tenían como finalidad capacitar a dichos funcionarios sobre el nuevo Régimen de Protección al Trabajador Adolescente, establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia.

En cuanto al sector educación resulta importante destacar que entre marzo y abril de 1999, y gracias al auspicio de la Unión Europea, se implementó, un Proyecto denominado "Ciclo de Charlas Divulgativas sobre el Código de la Niñez y Adolescencia", dirigido a funcionarios docentes de 97 escuelas y colegios del Ministerio de Educación Pública, ubicados en las provincias de San José y Guanacaste. Al finalizar el proyecto se había capacitado a 560 docentes.

Además cabe mencionar que en el sector salud se impartió un total de 6 charlas a un total aproximado de 320 funcionarios de distintas clínicas y hospitales de la C.C.S.S. y del Ministerio de Salud (en San José).

Actividades de Capacitación a Funcionarios

Institución	Actividad	Población	Lugares	Tema	Participantes
MTSS	6 talleres de capacitación	Inspectores de Trabajo de las Regiones	Pérez Zeledón, Puntarenas, Liberia y Región Central de San José.	Régimen Protección al Trabajador Adolescente	180
MEP	Ciclo de Charlas Divulgativas: Código de la Niñez y Adolescencia	Funcionarios docentes de 97 escuelas y colegios del MEP	San José y Guanacaste	Código de la Niñez y Adolescencia	560 docentes
MS	6 charlas	Funcionarios de clínicas y hospitales de la C.C.S.S. y MS	San José	Código de la Niñez y Adolescencia	320
TOTAL					1060

c. Otras actividades de promoción y difusión de derechos.

Aparte de los talleres de capacitación impartidos a funcionarios públicos, la Dirección de Niñez y Adolescencia realizó 206 actividades de diversa índole (ver gráfico), manteniendo siempre como norte las funciones de defensa y promoción de los derechos e intereses de las personas menores de edad, propias de la institución.

Entre estas actividades se destaca el contacto permanente que se mantiene con los medios de comunicación colectiva (85) -radio, televisión y prensa escrita- como mecanismo alternativo y de refuerzo de la labor de promoción y difusión de derechos, dado el impacto y proyección que tiene frente a la opinión pública.

Se realizaron 52 actividades de promoción y difusión relacionadas con la asistencia en calidad de participante a Seminarios, Talleres, Mesas Redondas y otros, en procura de mantener actualizada la información en materia de legislación, doctrinas y corrientes más avanzadas sobre niñez y adolescencia, lo cual redundará en una mejor calidad del trabajo desarrollado.

Asimismo, es importante mencionar la participación de la Defensoría en Comisiones Interinstitucionales, cuya labor se relaciona con temas de niñez y adolescencia, tales como la Comisión Nacional Permanente de Trabajo contra la Explotación Sexual Comercial de Personas Menores de Edad, bajo la coordinación del Patronato Nacional de la Infancia; el Comité Directivo Nacional para la Prevención, Eliminación del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, adscrito al Ministerio de Trabajo; y la Comisión de Censura Previa y Regulación en Materia de Violencia en los Espectáculos Públicos y Medios de Comunicación, coordinada por el Instituto Nacional de las Mujeres.

Además, como parte de las funciones de promoción y divulgación de derechos, se han impartido diversas charlas (28 actividades) dirigidas a niños, niñas y adolescentes, padres de familia y sociedad civil en general, sobre Derechos de las Personas Menores de Edad.

Las acciones de promoción y difusión se concentran en la atención personal al habitante, particularmente a estudiantes en busca de información acerca de la labor de la Defensoría en relación con diversos temas y problemáticas de la niñez y adolescencia.

CAPITULO IV

PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS HABITANTES

A. Proyecto "Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses"

La Defensoría de los Habitantes definió, desde hace un año, que la estrategia de descentralización de la acción institucional se haría por medio de procesos ambulatorios donde, sin necesidad de abrir nuevas sedes regionales, se posibilitara el acceso a la información, a la difusión y capacitación en el campo de los derechos humanos a las distintas comunidades del país, a la vez que los habitantes de todas las regiones tuvieran acceso a los servicios de asesoría y defensa de los derechos de los habitantes.

En el Informe Anual 1998-1999 de la Defensoría de los Habitantes, se define de manera clara la política de descentralización institucional, la cual se sustenta precisamente en la experiencia adquirida en las distintas iniciativas impulsadas a través del tiempo, y que tiene como propósito una ampliación de la cobertura geográfica en la atención de las necesidades de los habitantes.

Como respuesta a esta política de descentralización surge precisamente el Proyecto Promoción y Difusión de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses, con el auspicio del Gobierno de Finlandia, proyecto que se encuentra en ejecución en este momento llevando a la práctica la política institucional.

Los objetivos que orientan esta iniciativa de descentralización institucional son los siguientes:

- Promover y divulgar los derechos de los habitantes.
- Facilitar y promover espacios de participación ciudadana.
- Propiciar espacios autogestionarios para la protección y defensa de los derechos humanos.
- Facilitar la interacción entre los habitantes y las instituciones públicas.
- Fortalecer espacios de consolidación para la democracia participativa.
- Ampliar los espacios de interacción en los procesos de formulación de políticas públicas y toma de decisiones.

El proyecto dio inicio en el mes setiembre de 1999, por lo que en este informe se presentan los resultados de 8 meses de ejecución. La cooperación del Gobierno de Finlandia es por un total de ₡87.165.000.00, y hasta el momento se ha hecho efectivo el primer desembolso por un total de ₡38.127.037.30.

Estos recursos se incorporaron al presupuesto de la Institución siguiendo todos los procedimientos establecidos por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República

Esta iniciativa parte del principio de que el respeto por los derechos humanos requiere indiscutiblemente de una práctica que implica una actitud y forma de vida, que debe garantizar este respeto tanto en el ámbito privado como

en el público. Con ello se busca, ante todo, la convivencia pacífica, equilibrada y justa entre los distintos sectores y grupos de la sociedad, sin exclusiones, respetando las diferencias y propiciando la igualdad de oportunidad, en la defensa por la diversidad cultural, la protección del ambiente y la lucha constante contra todas las formas de discriminación.

En este contexto, la Defensoría de los Habitantes efectúa distintas actividades y acciones de promoción, difusión y educación en el campo de los derechos humanos, con el propósito de contribuir a fortalecer principios tales como la democracia, tolerancia, solidaridad y el ejercicio pleno de la ciudadanía. Estos elementos se constituyen en condiciones indispensables para la construcción y consolidación de una sociedad más justa, armoniosa y de mayor prosperidad para todos y todas, en todo el país, cubriendo el nivel local, regional y nacional.

En el marco del proyecto se ejecutan distintas acciones encaminadas a propiciar espacios de reflexión conjunta entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, donde se promueve el intercambio de criterios y posiciones ante problemas comunales, fortaleciendo el acercamiento entre ambos sectores, creando las condiciones de una práctica cotidiana que la Defensoría propone como esencial, tanto para el análisis de los problemas como para la búsqueda de soluciones. Estos espacios de participación y reflexión son impulsados por la Defensoría en las distintas regiones del país, como una contribución directa al paso hacia una verdadera democracia participativa.

Se definen así temas y grupos prioritarios en el trabajo de promoción, difusión y capacitación en derechos humanos:

- Población discapacitada.
- Género.
- Ejercicio activo de la ciudadanía.
- Población Indígena.
- Medio Ambiente
- Población migrante.
- Juventud.
- Grupos organizados.

1. Metodología de intervención utilizada

Cuando se dio inicio a la ejecución del proyecto, se definió que el ingreso a las distintas Regiones del país se realizaría de manera progresiva para permitir una acumulación de experiencia del equipo profesional y poner a prueba la metodología de intervención utilizada, y para realizar los ajustes de acuerdo a las necesidades encontradas en la práctica, en cada una de las Regiones. De esta manera la primera Región con la cual el Proyecto estableció contacto fue la Región Chorotega. Los criterios de selección utilizados para esta decisión se fundamentaron en el compromiso adquirido por la Defensoría con los habitantes de la zona, comunidad que había manifestado que tenía necesidades insatisfechas.

Asimismo, se tomó en cuenta el deterioro de los indicadores sociales que presenta la Región.

Se definió la Región Brunca como la segunda área geográfica de influencia, seguida de la Región Atlántica y, finalmente, las Regiones Pacífico Central y la Huetar Norte. Durante estos primeros ocho meses de ejecución se han abarcado las regiones, Brunca y Chorotega y se inició la inserción con habitantes de la Región Atlántica.

En el trabajo directo con los grupos sujetos de la acción institucional, se utiliza una metodología participativa, entendiéndola como un proceso integrador, activo y formativo para poder promover una transformación personal y colectiva en los procesos de promoción y difusión de Derechos Humanos. Este concepto se constituye en el instrumento básico para la elaboración de los módulos de capacitación de las distintas temáticas que abarca el proyecto.

El trabajo de inserción en las distintas regiones está establecido como un proceso de acercamientos sucesivos para identificar las necesidades y características particulares de cada área; se actualiza el inventario general en cuanto a organizaciones de la sociedad civil en los distintos frentes y se actualiza el inventario de instituciones públicas. Esto permite contar con un diagnóstico actualizado de cada región.

En este campo la Defensoría ha definido la necesidad de unificar esfuerzos con instituciones y proyectos que, por sus objetivos y propuestas de trabajo, se constituyen en aliados estratégicos del proyecto, que acompañan a la Institución en diversas acciones de difusión y promoción de derechos humanos en comunidades costarricenses.

El proceso de inserción se consolida con la realización en cada Región geográfica de un Taller de sobre Derechos Humanos, Cultura de Paz y Participación Ciudadana, integrando en esta actividad a funcionario públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, contribuyendo de esta forma con el llamado que hace la Asamblea General de las Naciones Unidas en el marco del Año de la Cultura de Paz. Se facilitan de esta forma los espacios de reflexión y se contribuye a fortalecer el campo de la educación para la Paz. Estos espacios de participación ciudadana están orientados o promover la defensa y respeto de los Derechos Humanos en la lucha contra todas las formas de violencia que afectan a nuestra sociedad, tema que reviste fundamental importancia en la Costa Rica contemporánea.

Acompañan a la Defensoría en estos talleres:

- 1- El Proyecto Estado de la Nación, auspiciado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Comisión Nacional de Rectores, La Unión Europea y la Defensoría de los Habitantes.
- 2- El Tribunal Supremo de Elecciones.
- 3- La Comisión Nacional para el Mejoramiento de Administración de la Justicia.
- 4- El Programa de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

5- El Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

La interacción en estas actividades entre funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil es considerada como un espacio importante de reflexión conjunta entre estos sectores. Se consolidan de esta forma las bases de lo que se ha denominado rendición de cuentas que no es ni más ni menos que el legítimo derecho que tienen los habitantes de pedir cuentas a los funcionarios públicos y el correlativo deber de éstos de rendirlas. Estos son cambios de actitud y espacios que la Defensoría propicia en cada región por medio de distintas acciones.

Cuando se desarrollan procesos de capacitación o promoción, de manera simultánea se realizan actividades denominadas " de puertas abiertas," que consisten en brindar la atención individualizada de quejas y consultas que tienen los habitantes sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado, junto con una labor de promoción y distribución de material informativo y educativo.

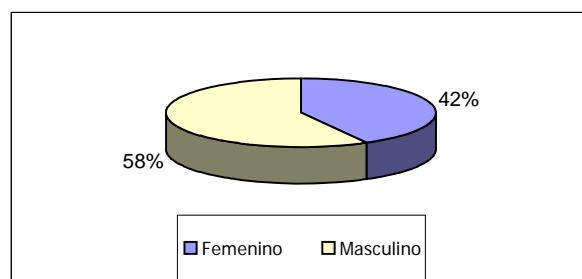
Generalmente se realizan exposiciones de material audiovisual o gráfico sobre distintos temas de derechos humanos de interés para las comunidades.

Durante este período se han atendido un total de 112 consultas, presentadas en las actividades de puertas abiertas. Todos estos ciudadanos pertenecen a la Regiones Brunca y Chorotega. De esta población que ha sido atendida, el 65% son hombres y el 42% mujeres. (Ver Gráfico 1)

Por otra parte se realizaron actividades de información y promoción con grupos de

**Total de consultas en la Actividad de Puertas Abiertas
Según la Región Brunca y Chorotega , por sexo**

Sexo	total	N. Relativos
Femenino	47	42%
Masculino	65	58%
total	112	100%



estudiantes de tercer ciclo y educación diversificada, por medio de charlas con contenidos sobre aspectos generales de derechos humanos, función de la Defensoría de los Habitantes, y acceso a los servicios de la Institución. De igual forma, se dan a conocer los objetivos del proyecto y las acciones a realizar en la zona. Hasta este momento se han cubierto 1,836 estudiantes.

A continuación se presenta un cuadro resumen sobre las temáticas tratadas, y material educativo elaborado.

Temática tratada y material educativo elaborado para promoción

TEMAS	
Participación ciudadana	Dos guiones científicos y tres disertaciones. Como

	producción propia los dos primeros y con el aporte del Tribunal Supremo de Elecciones, Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa y la CONAMAJ con tres disertaciones
Derechos Humanos	Un guión científico y diseño 3 talleres con su respectivo material didáctico
Discapacidad	Desarrollo de guión científico con los valores, conceptos y normativa del Proyecto en este campo en el proceso de capacitación y sensibilización.
Medio ambiente	Guión científico con los valores y conceptos de educación ambiental. Se trabaja sobre un compendio de normativa ambiental
Género	Desarrollo de 3 guiones científicos sobre valores, conceptos, normativa y material didáctico para talleres.
Desarrollo humano sostenible	Lo asume el proyecto Estado de la Nación.
Material divulgativo	Derechos de los consumidor, derechos humanos y normativa contra la violencia. Declaración Universal de Derechos Humanos. Tres boletines informativos Se trabaja en derechos de defensa y participación que se consigna a nivel constitucional.

2. Actividades desarrolladas

En este apartado se presentan las principales actividades realizadas por Región en materia de inserción, capacitación, difusión y las actividades de defensa.

a. Región Chorotega

El Proyecto se inauguró en noviembre de 1999 en la Región Chorotega, específicamente en Liberia, con el "Taller Derechos Humanos, Cultura de Paz y Participación Ciudadana". Se contó con 130 representantes de los cantones de Liberia, Tilarán, Cañas, Abangares, Bagaces, La Cruz, Carrillo y Santa Cruz. Tal y como se ha mencionado, los participantes fueron funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil.

Por la extensión y características geográficas de esta región se dividió, para efectos de trabajo, en dos subregiones, por lo que el 10 de febrero se llevó a cabo un taller con los mismos objetivos en Nicoya, que abarcó las zonas de Nandayure, Hojanca, Colorado de Abangares y Nicoya, con la participación de 52 personas,

32 funcionarios públicos y 19 representantes de organizaciones de la sociedad civil. (Estos Talleres de apertura son de gran importancia para el desarrollo de los propósitos y metas del proyecto, ya que se constituyen en la presentación de la propuesta de trabajo del proyecto en cada Región, y en la motivación inicial para la participación posterior en las actividades que se programan para cada Región. Cuadro N° 2 y N° 3)

Cuadro N. 2
Región Chorotega
Taller Inaugural Derechos Humanos Participación Ciudadana y Cultura de Paz
Según sector de representación de los participantes : Sector Público,
Organizaciones de la Sociedad Civil
Liberia y Nicoya, Guanacaste

Sector de Procedencia	N. Absolutos	N. Relativos
Funcionarios Públicos	132	73%
Organizaciones Civiles	50	27%
total	182	100%

Cuadro. 3
Región Chorotega
Taller Derechos Humanos Participación Ciudadana y Cultura de Paz
Según Entidad e Instituciones representadas, por cantón

Cantón	Institución	N. Partip	%	total
I Evento		Sub.Total		182
Abangares	CCSS	2		
	Area de Conservación Guanacast	1		
	Clínica de Salud	2		
	Ministerio de Salud	5		
	Organización Comunal	3	7%	13
La Cruz	CCSS	2		
	Clínica de Salud	2		
	Ministerio de Salud	1		
	Municipalidad	1		
	Organizaciones civiles	4	5%	10
Cañas	Ministerio de Salud	3		
	Movimiento Nacional de Juventud	1		
	Municipalidad	2		
	Oficina Condición de la Mujer	1		
	Organizaciones Civiles	4		
	Registro Civil	1	6%	11
Liberia y Bagaces	Area Conservación Guanacaste	3		
	Casa Presidencial	1		
	CCSS	1		
	Colegios	5		
	Correos	1		
	DINADECO	1		
	IDA	3		
	Migración	1		
	MINAE	3		
	Ministerio de Educación	3		
	Ministerio de Salud	3		
	Ministerio de Trabajo	1		
	Municipalidad	1		
	Organizaciones Civiles	12		
	PANI	5		
	Poder Judicial	1		
	Sector Cooperativo	1		
	Tribunal de Justicia	1		
	Tribunal Supremo de Elecciones	1		
	Universidades	3	28%	51
Santa Cruz y Filadelfia	Consejo Nacional de Rehabilitación	3		
	ECADES	1		
	Escuela Josefina López	1		
	IDA	1		
	IMAS	1		
	MINAE	3		
	Ministerio de Educación	7		
	Ministerio de Salud	6		
	Ministerio de Trabajo	1		
	Organizaciones Civiles	4		
	Sector Cooperativo	5		
Tribunal Supremo de Elecciones	2	19%	35	
Tilarán	MINAE	5		
	Ministerio de Salud	5		
	Ministerio de Trabajo	1		
	Organizaciones Civiles	1		
	Tribunal Supremo de Elecciones	2	8%	14

Cuadro 3
Región Chorotega
Taller Derechos Humanos Participación Ciudadana y Cultura de Paz
Organizaciones de la Sociedad Civil

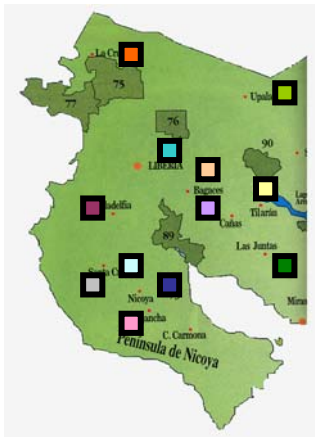
Cantón	Institución	Sub	%	Total
II evento		Total		
Nicoya	Sector cooperativo	4		
	Tribunal Supremo de Elecciones	1		
	MAG	3		
	Hospital la Anexión	12		
	Clínica de Salud	1		
	UNED	5		
	Organizaciones Comunales	8		
	AYA	3		
	IMAS	1		
	MINAE	1		
	Periódico Chorotega	1	21%	38
Nandayure	Municipalidad	3	2%	3
Hojancha	Ministerio de Salud	2		
	Centro Agrícola Cantonal	5	4%	7

En esta misma región se realizó del 28 al 30 de enero del 2000, un Taller sobre Derechos Humanos y Participación Ciudadana, dirigido a jóvenes de toda la Región que, igual que la anterior actividad, tuvo en el momento de la organización una muy buena acogida y los resultados fueron positivos. Cincuenta y siete jóvenes procedentes de los cantones de la Provincia de Guanacaste y del Cantón de Upala, estuvieron presentes en Junquillal durante tres días (Cuadro N° 4). La demanda de asistencia del Campamento superó con creces la oferta, señal de la carencia de espacios para la participación y recreación de la juventud. Los jóvenes participantes pertenecen a escuelas para atención de la discapacidad, grupos de jóvenes trabajadores, grupos pastorales, ecologistas, jóvenes infractores y en general organizaciones de la sociedad civil.

La juventud constituye un sector de población de gran importancia para el trabajo en el campo de la promoción y educación en derechos humanos, pues representa un momento importante para propiciar y facilitar la discusión, la reflexión y el debate sobre nuevas construcciones del significado de los deberes y derechos humanos, en el marco de la apertura y apropiación de espacios de participación ciudadana, que se constituye precisamente en uno de los instrumentos más importantes en el fortalecimiento y consolidación de la democracia.

Continuando con el proceso de capacitación en las temáticas específicas y de acuerdo con las demandas de la región Chorotega, se dio inicio el proceso de capacitación, con el tema de Derechos Humanos, Violencia y Género, ya que este fue la prioridad sentida en la zona, el Taller para funcionarios públicos contó con la asistencia de 18 personas, 12 mujeres y 6 hombres, se pudo comprobar en el trabajo de campo, que existe una gran necesidad de las y los funcionarios públicos que en su función cotidiana están relacionados con el tema, y tienen intervención en él, sin contar con la capacitación adecuada. De igual forma las organizaciones de mujeres solicitaron iniciar el proceso con el desarrollo de esta temática.

Región Chorotega
 Participantes al Taller Derechos
 Humanos y Jóvenes



Cantón	Sexo		Total
	Femenino	Masculino	
Abangares	1	3	4
Bagaces	2	2	4
Cañas		1	1
Filadelfia	7	3	10
Hojancha	2	2	4
LaCruz	4	2	6
Liberia	1	5	6
Nandayure	4	2	6
Nicoya	3	1	4
Santa Cruz	3	3	6
Tilarán	5		5
Upala	1		1
Total	33	24	57

b. Región Brunca

En el mes de febrero del 2000 se inició el proceso de inserción en la Región Brunca, para culminar con la inauguración del proyecto en esta región el día 16 de marzo, con el taller definido para este primer contacto. La actividad se realizó en Pérez Zeledón y contó con la participación de 154 representantes de los 5 cantones de la Región. De igual forma que en los casos anteriores, los participantes fueron funcionarios públicos y representantes de organizaciones de la sociedad civil, 76 y 78 respectivamente, procedentes estos últimos de cooperativas, asociaciones de desarrollo, grupos juveniles, organizaciones de mujeres, grupos ambientalistas, organizaciones indígenas, y grupos religiosos entre otros. (Cuadro N° 5 y N° 6)

Todas estas actividades tuvieron una gran recepción en las distintas comunidades, teniendo en todos los casos una participación activa de todos los sectores involucrados, fundamentalmente de los y las representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Cuadro N. 4
Región Brunca
Taller Derechos Humanos Participación Ciudadana y Cultura de Paz
Participantes según cantón.

Cantón	Funcionarios Públicos	Organizaciones	N. Absolutos	N. Relativos
Pérez Zeledón	61	48	109	71%
Buenos Aires	0	22	22	14%
Coto Brus	1	6	7	5%
Corredores	6	3	9	6%
Osa	7	0	7	5%
total	75	79	154	100%

Cuadro 5
Taller Derechos Humanos Participación Ciudadana y Cultura de Paz
Según Entidades e Instituciones Representadas
Por Cantón. Pérez Zeledón.

Cantón	Institución	Particip Sub total	%	Total
		154	100%	154
Pérez Zeledón	Ministerio de Salud	4		
	CCSS	1		
	Consejo Nacional de Rehabilitac	1		
	Escuela	3		
	UNA	1		
	CNP	3		
	Colegios	2		
	IAFA	1		
	MEP	5		
	INA	3		
	IDA	4		
	Cruz Roja	1		
	AYA	2		
	MAG	4		
	MINAE	4		
	Ministerio de Justicia	2		
	Municipalidad	2		
	IMAS	4		
	Tribunal Supremo de Elecciones	1		
	INS	1		
	Ministerio de Cultura	2		
	Poder Judicial	8		
PANI	2			
Organizaciones Cooperativas	8			
Organizaciones Civiles	31			
Organizaciones Religiosas	9			
			71%	109
Buenos Aires	Organizaciones de Mujeres	12		
	Asociaciones Indígenas	10		
			14%	22
Coto Brus	Ministerio de Salud	1		
	Organizaciones Religiosas	1		
	Organizaciones de Mujeres	4		
	Radio	1		
			5%	7
Corredores	AyA	2		
	CCSS	4		
	Sector Cooperativo	3		
			6%	9
Osa	MINAE	3		
	Municipalidad	2		
	IDA	2	5%	7

F.
G.
H. c. **Región Atlántica**

El 31 de marzo se llevó a cabo un taller con jóvenes afro-costarricenses para analizar el proyecto "Ley General de la Persona Joven" con la participación de 16 jóvenes. La actividad cumplió con tres objetivos:

1. Informar a los jóvenes acerca del proyecto de Promoción y Difusión de los Derechos humanos en comunidades costarricenses y la Defensoría.
2. Consultarlos acerca de la propuesta de la LEY GENERAL DE PERSONA JOVEN.
3. Estimular en los jóvenes el análisis político, utilizando una propuesta de ley en la cual se visualizara el concepto de minoría étnica y el concepto de participación ciudadana y compromiso.

Conviene aclarar que los acontecimientos vividos en el país durante el mes de mayo, debido a la oposición de distintos sectores de la sociedad ante la aprobación en primer debate en la Asamblea Legislativa, del proyecto de "Ley para el Mejoramiento del Servicio Público de Electricidad y Telecomunicaciones y de la participación del Estado", causaron un retraso en la programación de las actividades del proyecto, que obligó a realizar una reprogramación de acciones en todas las regiones del país.

Esta situación obligó a la cancelación de giras de promoción y a la suspensión de talleres de capacitación, por varias razones: una de ellas, la imposibilidad material de movilización tanto de los funcionarios de la Defensoría como de la población convocada debido al bloqueo de carreteras en distintos puntos claves. Por otra parte, se solicitó a los equipos profesionales que se encontraban desplazados en el territorio nacional durante los días de crisis, que suspendieran actividades y asumieran la responsabilidad, en la zona donde se encontraran, de garantizar el respeto de los derechos humanos de las y los habitantes

3. Actividades de defensa

En este apartado se presenta un resumen de los resultados obtenidos en las actividades de defensa, que consiste en la asesoría directa que brindan los profesionales del Proyecto a los habitantes sobre situaciones particulares donde ellos identifican una violación a sus derechos ciudadanos.

De acuerdo al análisis realizado de este proceso, encontramos el siguiente resultado:

Nicoya y Cañas

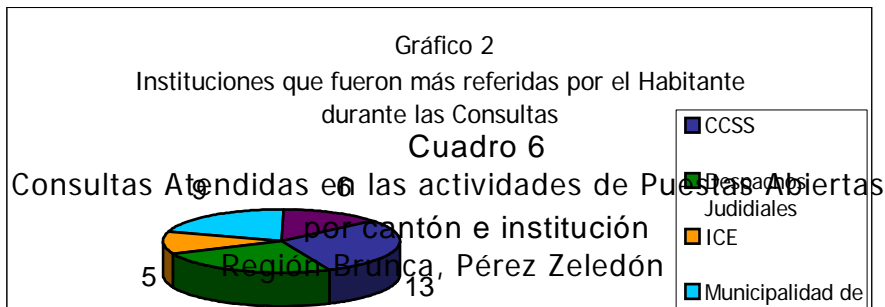
54 consultas

Pérez Zeledón

67 consultas

En todos los casos atendidos se brindó la asesoría requerida; en aquellos casos en que las situaciones expuestas podían eventualmente generar la apertura de expedientes, se le indicaba al ciudadano las gestiones previas que debía realizar ante las distintas instituciones y cuál debía ser la documentación a aportar.

En general, las inquietudes o denuncias de los habitantes se establecen por: falta de respuesta a las gestiones por ellos efectuadas; planteamientos realizados por los ciudadanos ante las instituciones; deterioro en la prestación de los servicios de las municipalidades, ministerios u otras instituciones. Las instituciones más requeridas por los habitantes fueron: Las Municipalidades, los Despachos judiciales y la Caja Costarricense de Seguro Social. (Gráfico 2)



Cantón	Institución referida por el Habitante	Sexo		Total
		Femenino	Masculino	
Desamparados				
	Ministerio de Salud		1	1
Pérez Zeledón				
	Caja Costarricense de Seguro Social	1	5	6
	Dirección General de la Tributación Directa	1		1
	Instituto Costarricense de Electricidad	1	4	5
	Instituto Mixto de Ayuda Social	1		1
	Poder Judicial	1	1	2
	Comisión Nacional del Consumidor	2		2
	Ministerio de Educación Pública	2		2
	Municipalidad de Pérez Zeledón	2	4	6
	Banco Hipotecario de la Vivienda Privada	3	1	4
	Despachos Judiciales	3	5	8
	Asamblea Legislativa	7	4	11
	Banco Nacional de Costa Rica		1	1
	Defensoría de los Habitantes de la República		2	2
	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo		1	1
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo		1	1
	Ministerio de Agricultura y Ganadería		1	1
	Ministerio de Ambiente y Energía		1	1
	Ministerio de Obras Públicas y Transportes		1	1
	Ministerio de Salud		6	6
San José				
	Instituto de Desarrollo Agrario	1		1
	Municipalidad de San José		1	1
	Privada		1	1
Total		25	42	67

Cuadro 7
Región Chorotega- Nicoya Guanacaste
Consultas Atendidas en las actividades de Puertas Abiertas
por cantón e Institución

Cantón	Institución Referida por el Habitante	Sexo		Total
		Femenino	Masculino	
Abangares	Ministerio de Educación Pública	1		1
Cañas	Banco Hipotecario de la Vivienda	1		1
	Instituto Nacional de Seguros	1		1
	Ministerio de Educación Pública	1		1
	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	1	1	2
	Municipalidad de Cañas	1	6	7
	Caja Costarricense de Seguro Social Privada	2	4	6
		3	1	4
	Instituto Mixto de Ayuda Social		1	1
	Ministerio de Salud		2	2
	Registro Civil		1	1
Liberia	Caja Costarricense de Seguro Social	1		1
Nandayure	Privado	1		1
Nicoya	Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica-Canadá	1	1	2
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	1	1	2
	Ministerio de Seguridad Pública	1	1	2
	Privada	6	1	7
	Instituto Mixto de Ayuda Social		1	1
	Municipalidad de Nicoya		1	1
Santa Cruz	Privada		1	1
Total		22	23	45

B. DIRECCION DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Actividades de Promoción y Divulgación de la Defensoría de los Habitantes de la República (junio 1999 - abril del 2000)

Las actividades de promoción y divulgación de la Defensoría han constituido siempre un importante componente dentro de la totalidad de las funciones institucionales. En esta oportunidad las actividades de mayor relevancia, orientadas a promover la protección y defensa de los derechos de los habitantes se detallan de la siguiente manera:

AREA DE PROTECCIÓN ESPECIAL

Tema: Población Privada de Libertad

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población Meta	Objetivo	Participantes
Visita C.A.I. de Puntarenas	Julio de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Funcionarios y privados de libertad
Visita C.A.I. La Reforma	Julio de 1999	Privados de libertad	Privados de libertad con trastornos mentales	Funcionarios de Adaptación Social, Hospital Psiquiátrico y C.C.S.S.
Visita C.A.I. Adultos Mayores	Agosto de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Funcionarios y privados de libertad
Visita Ministerio de Justicia y Gracias	Agosto de 1999	Privados de libertad	Situación de los Centros Institucionales y los privados de libertad	Contraloría de servicios, Despacho Ministra y DHR.
Reunión en Defensoría de los Habitantes	Agosto de 1999	Privados de libertad	Privados de libertad con trastornos mentales	Funcionarios de Adaptación Social, Hospital

				Psiquiátrico y C.C.S.S.
Visita C.A.I. de Liberia	Setiembre de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Funcionarios y privados de libertad
Visita C.A.I. de San Rafael	Octubre de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Privados de libertad.
Visita C.A.I. La Reforma	Octubre de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Privados de libertad
Visita C.A.I. Adultos Mayores	Noviembre de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Funcionarios de Adaptación Social
Visita C.A.I. La Reforma	Noviembre de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Privados de libertad
Visita C.A.I. La Reforma	Diciembre de 1999	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Privados de libertad
Visita C.A.I. La Reforma	Enero del 2000	Privados de libertad	Cedulación de privados de libertad	Privados de libertad
Visita C.A.I. de Cartago	Enero del 2000	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Funcionario y privados de libertad
Visita C.A.I. La Reforma	Febrero del 2000	Privados de libertad	Inspección y atención de quejas	Privados de libertad
Visita C.A.I. de Heredia	Abril del 2000	Privados de libertad	Inspección del Centro	Funcionarios de Adaptación Social
Visita C.A.I. Gerardo Rodríguez	Abril del 2000	Privados de libertad	Inspección del Centro	Funcionarios de Adaptación Social
Visita C.A.I. de Puntarenas	Abril del 2000	Privados de libertad	Inspección del Centro	Funcionarios de Adaptación Social
Visita C.A.I. Adultos Mayores	Abril del 2000	Privados de libertad	Inspección del Centro	Funcionarios de Adaptación Social

Tema: Personas Adultas mayores

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada	Instituciones participantes o
------------------------	------------------	---------------	--	-------------------------------

			de participantes	auspiciadora s
I Campaña de Expresión de las Personas Adultas Mayores "Hoy quiero decir..."	Contribuir a la creación de un espacio de expresión para las personas adultas mayores, conforme con el objetivo de la declaratoria del Año Internacional de la Persona Mayor "una sociedad para todas las edades"	23 de agosto al 1 de octubre de 1999	300 Personas Adultas Mayores usuarios de los servicios de los Centros Diurnos	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA)
Celebración del Año Internacional de las Personas Mayores	Clausura de la Campaña de Expresión de las Personas Adultas Mayores y exposición del Pronunciamiento suscrito en defensa y protección de los derechos de las Personas Adultas mayores	29 de octubre de 1999	Representantes de instituciones públicas y privadas de atención de la población adulta mayor	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA)
Celebración del Día internacional de la Persona Adulta Mayor	Presentación y distribución del Portafolio de documentos y exposición de su contenido en relación con el Derecho a la Protección Especial de las Personas Adultas Mayores	1 de octubre de 1999, en el Centro Diurno Edad de Oro de Sagrada familia	50 participantes usuarios y vecinos del Centro Diurno Edad de Oro de Sagrada Familia	Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano (FECRUNAPA)
Participación	Divulgación de	12,13 y 14 de	Población	Federación

en el I Festival de la Plenitud organizado por la Federación Cruzada Nacional de Protección al Anciano	los derechos de las personas adultas mayores y distribución de Porta Documentos de la Protección Especial de las Personas Adultas Mayores	noviembre de 1999, en Centro Nacional de la Cultura, Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.	usuaria de los Hogares de Ancianos, Albergues y Centros Diurnos	Cruzada Nacional de Protección al anciano (FECRUNAPA) y Ministerio de Cultura Juventud y Deportes
Charla sobre derechos de la Población Adulta Mayor y Defensoría de los Habitantes	Divulgación de Los mecanismos de defensa de la población adulta mayor	Mes de octubre de 1999 en Hospital Raúl Blanco Cervantes	Personas adultas mayores usuarios del Hospital de Día del Hospital Blanco Cervantes	Hospital Nacional de Geriatria y Gerontología "Dr. Raúl Blanco Cervantes".
Conversatorio acerca segmento de Población Adulta Mayor de Informe Anual de las Defensoría de los Habitantes, con énfasis en el proceso de evaluación de los establecimientos de atención de las personas adultas mayores, iniciado por el Ministerio de Salud.	Capacitación y sensibilización a los administradores y directivos de los distintos establecimientos de servicios; Hogares, Albergues y Centros Diurnos	19 de agosto de 1999, en Hogar San Miguel Arcángel de Escazú	100 administradores y directivos de los establecimientos de atención de las personas adultas mayores y funcionarios del Ministerio de Salud.	Federación Cruzada Nacional de Protección del Anciano (FECRUNAPA)
Charla sobre Derechos de la Población Adulta Mayor	Capacitar a mujeres miembros de redes de apoyo del PLANOVI en la nueva legislación	22 de febrero del 2000 en el Colegio de Trabajadores Sociales de Costa Rica	25 mujeres miembros de redes las redes de apoyo del Plan Nacional contra la Violencia	PLANOVI

Tema: Población Indígena

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	Participantes
Taller de seguimiento a compromisos del Proyecto de Promoción y Defensa de Derechos de Pueblos Indígenas	Mayo 1999 La Pera y Shiroles de Talamanca	Indígenas	Seguimiento al Proyecto Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas	Comunidad y representantes de las Asociaciones de Desarrollo de la Pera y Shiroles y Asociación de mujeres Bribri
Taller Indígena	Setiembre de 1999, Universidad de Costa Rica	Indígenas	Situación legal de tenencia de tierras	Representantes Comunidades indígenas
Taller sobre el Censo Nacional	Diciembre de 1999, Universidad de Costa Rica	Indígenas	Inclusión de la población indígenas en el censo nacional	Funcionarios públicos de diversas instituciones y representantes indígenas
Visita a Comunidades Guaymies	Marzo del 2000 Comunidad de Quiabdo y La Casona	Indígenas	Inspección del servicio de educación de lengua indígena	Comunidad indígena y maestra de escuela
Taller de sensibilización a funcionarios públicos	Marzo del 2000 Municipalidad de Buenos Aires	Indígenas	Devolución del diagnóstico realizado en comunidades indígenas	Representantes de las instituciones públicas e indígenas
Taller de sensibilización a funcionarios públicos	Marzo del 2000 Comunidad de Suretka	Indígenas	Devolución del diagnóstico	Representantes de instituciones públicas e indígenas
Reunión con representantes de la comisión de desarrollo económico y social de territorios indígenas	Abril del 2000 Defensoría de los Habitantes	Indígenas	Coordinación de acciones conjuntas	Funcionarios de la Comisión y Defensoría de los Habitantes
Segunda reunión con	Abril del 2000 Ministerio de	Indígenas	Coordinación de acciones	Funcionarios de la

representantes de la comisión de desarrollo económico y social de territorios indígenas	Agricultura y Ganadería		conjuntas	Comisión y Defensoría de los Habitantes
---	-------------------------	--	-----------	---

Tema: Población con discapacidad

Nombre de la actividad	Fecha y lugar	Población meta	Objetivo	Participantes
II Foro Nacional de Evaluación de Cumplimiento de la Ley N° 7600	14 de mayo de 1999 CENAT	Personas con discapacidad, organizaciones civiles, funcionarios públicos	Evaluar el nivel de cumplimiento de la Ley N° 7600. Proponer estrategias para la agilización de acciones	150 personas
Conferencia: Derechos Humanos y la Filosofía Vida Independiente	Consejo Nacional de Rehabilitación	Funcionarios del Consejo de Rehabilitación	Establecer consenso en torno a conceptos sobre discapacidad	20 personas
Conferencia: Derechos Humanos y la Accesibilidad al entorno	Consejo Nacional de Rehabilitación, Barreal de Heredia, 6 de agosto de 1999	Ofrecer un Marco General sobre elementos filosóficos, jurídicos y Vivenciales sobre la accesibilidad al entorno	Funcionarios públicos que participarían en la elaboración de las política públicas en discapacidad	76 personas
Mesa Redonda "El Contexto Social, Económico y Político de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad".	Hotel Irazú, Foro Nacional de Formulación de Políticas Públicas en Discapacidad, 27 de agosto de 1999.	Funcionarios públicos, miembros del sector privados y miembros de la sociedad civil	Elaboración de la Política Pública en discapacidad.	150 personas

Marcha del Día Internacional de las Personas con Discapacidad	3 de diciembre del 2000, organizado por la Federación de Personas con Discapacidad y el Centro Nacional de Rehabilitación.	Sociedad Civil	Conmemorar el día internacional y sensibilizar en el tema	120 personas
Charla sobre "La labor de fiscalización del Consejo Nacional de Rehabilitación"	24 de febrero del 2000 en el Consejo Nacional de Rehabilitación	Funcionarios del CNREE	Analizar el alcance de la labor de fiscalización en materia de discapacidad asignada al CNREE, a la luz de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes	25 personas
Presentación de Publicaciones: Una Oportunidad para la Igualdad y la Ley Amiga de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	Defensoría de los Habitantes, 7 de abril de 2000	Funcionarios públicos y miembros de la sociedad civil	Divulgar la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad	40 personas

Tema: Grupos Etnicos

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Taller de Consulta sobre el Proyecto de <i>Ley General de</i>	Consultar la posición de jóvenes costarricenses	1° de abril del 2000. Defensoría de	Jóvenes (hombres y mujeres) negros	Asociación Proyecto Caribe, en coordinación

<i>la Persona Joven.</i>	negros en relación con el Proyecto de "Ley General de la Persona Joven".	los Habitantes	residentes en las provincias de Limón y San José, principalmente 25 personas	con el Proyecto de Promoción de Derechos de la DHR auspiciado por el Gobierno de Finlandia
Taller sobre la Ley No. 7711, Ley de Eliminación de la Discriminación Racial en los Programas Educativos y los Medios de Comunicación Colectiva, y su Proyecto de Reglamento.	Dar a conocer la Ley 7711 y su Proyecto de Reglamento a fin de recoger elementos que permitan la mejor reglamentación y cumplimiento de la Ley.	9 de mayo del 2000. Ministerio de Educación Pública	15 funcionarios y funcionarias de las Divisiones Curriculares del Ministerio de Educación Pública	Defensoría de los Habitantes Ministerio de Educación Pública

Tema: Población Migrante

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Foro Permanente de Población Migrante	Analizar, proponer, intercambiar información y crear espacios que permitan generar propuestas y acciones que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población migrante.	5 mayo, 8 de junio, 7 de julio, 4 agosto, 9 setiembre, 4 octubre, 3 noviembre, 1 diciembre, 26 enero, 23 febrero, 29 marzo, 26 abril.	Tendrá como propósito la atención del fenómeno migratorio en general, haciendo énfasis en la población migrante asentada en territorio costarricense.	- Ministerio de la Presidencia - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Ministerio de Salud - Ministerio de Seguridad Pública - Ministerio de Relaciones Exteriores - Ministerio de Educación - Ministerio de

				<p>Vivienda y Asentamientos Humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirección General de Migración - Dirección General para la Protección y Ayuda al Refugiado (DIGEPARE) - Caja Costarricense del Seguro Social - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos - Instituto Mixto de Ayuda Social - Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil - Universidad Nacional- IDESPO - Universidad de Costa Rica - Defensoría de los Habitantes de la República - El Productor S.R.L. - Asociación Cáritas Nacional - Comisión Centroamericana de Derechos Humanos (CODEHUCA) - Consultores y Asesores Internacionales
--	--	--	--	---

			<p>s (CAI)</p> <ul style="list-style-type: none"> -ASTRADOMES -A.T.N.U. - FLACSO -Fundación Arias para la Paz y El Progreso Humano - Defensa de los Niños Internacional (DNI) - SERPAJ: Servicio de Paz y Justicia C.R. - Pastoral Social: Diócesis de Ciudad Quesada. - Organización Internacional para las Migraciones (OIM) - Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) - Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) - Organización Internacional del Trabajo (OIT) - Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) - Voluntarios Naciones Unidas
--	--	--	--

				- Hábitat - Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) - Universidad para la Paz (UPAZ)
Taller Desafíos Laborales de la Inmigración en Costa Rica	Contribuir al debate público y a la elaboración de propuestas en el diseño de una política migratoria integral en Costa Rica.	12 de agosto, IIDH	Miembros de Foro Permanente de Población Migrante, Representantes de Instituciones Públicas, Sindicatos de Trabajadores	IIDH, FLACSO, Fundación Ebert Defensoría de los Habitantes
Actividad Cultural Semana del Migrante	Fomentar la participación activa de la población migrante	5 setiembre Plaza de la Democracia	Público en general, principalmente personas migrantes	Miembros Foro Permanente de Población Migrante

Tema: Población Bisexual, Gay, Lésbica y Travesti

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Recorrido por el B° La Dolorosa	Observar el movimiento y concentración de personas y las condiciones de seguridad en el sector	3 de julio de 1999 en el B° La Dolorosa	Tres funcionarios públicos.	Policía Municipal de San José y Defensoría de los Habitantes.
Comisión de Seguridad del B° La Dolorosa.	Coordinar y dar seguimiento a actividades preventivas tendientes a regular el	Cinco sesiones de trabajo entre el 13 de julio y el 14 de octubre de 1999 para planeamiento	Personas que viven, trabajan y transitan por el B° La Dolorosa.	Ministerio de Seguridad Pública, Policía Municipal de San José, Policía de Tránsito,

	conflicto de derechos entre la población travesti y los vecinos de la Clínica Bíblica.	y evaluación de las actividades ejecutadas.		Policía de Migración y el Patronato Nacional de la Infancia.
Taller de Diagnóstico sobre Soluciones y Problemas de la Población Travesti	Promover la organización de la población travesti en pro de la dignificación de las condiciones de vida de esta población.	28 de febrero del 2000 en el Bar y Discoteca La Avispa.	60 personas travestis	Comité por Asociación Nacional de Travestis y Defensoría de los Habitantes.
Informe sobre los aportes de la Defensoría de los Habitantes en la regulación del conflicto travestis y vecinos de la Clínica Bíblica.	Coadyuvar en el proceso de regulación del conflicto entre la población travesti y los vecinos de la Clínica Bíblica.	20 de marzo del 2000 en la Universidad latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT)	Estudiantes universitarios	ULACIT

Tema: Seguridad de los Habitantes

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Comisión Mixta de Rescate del Área Metropolitana (COMIRAM)	Planear, coordinar y dar seguimiento a actividades interinstitucionales e intersectoriales que conlleven a mejorar las condiciones de seguridad	Nueve sesiones mensuales de trabajo en la Defensoría de los Habitantes o en la Municipalidad de San José.	Población indigente, drogodependiente, comerciantes y habitantes en general.	Funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil.

	humana en el Area Metropolitana.			
Conversatorio Intersectorial con Comerciantes de la Zona Noroeste Metropolitana	Informar acerca de los logros alcanzados por la Comisión de Rescate de la zona y recopilar información sobre problemas no detectados.	28 de octubre de 1999 en el Auditorio de la Municipalidad de San José.	15 comerciantes de la Zona Roja y 20 funcionarios públicos de diferentes instituciones.	Defensoría de los Habitantes y Municipalidad de San José.
Presentación de la ponencia: "Seguridad de los Habitantes y Coordinación Interinstitucional"	Informar sobre el enfoque de Seguridad de los Habitantes como modelo de participación ciudadana.	1º de diciembre de 1999 en el Foro "Policía Municipal: Un servicio o un impuesto", en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCR	Estudiantes y docentes universitarios, vecinos de San Pedro de Montes de Oca y funcionarios públicos.	Comité General de Vecinos de Montes de Oca y el Semanario Universidad.
Presentación de la ponencia: "Aportes de la Defensoría de los Habitantes a la protección de los derechos de los comerciantes autónomos".	Informar acerca de los aportes de la Defensoría de los Habitantes relacionados con la protección de este sector.	12 de mayo de 1999 en el II Congreso de la Federación Costarricense de Trabajadores del Comercio Autónomo (FECOTRA)	Comerciantes autónomos.	Dirigentes de FECOTRA y comerciantes autónomos.
Presentación de la ponencia: "De la Seguridad Pública a la Seguridad Humana: Un acercamiento integral de intervención comunitaria."	Coadyuvar en el proceso de reflexión y planeamiento de gestiones interinstitucionales e intersectoriales tendientes a alcanzar un mayor grado de participación	14 de febrero del 2000 en el Seminario sobre Violencia y Delito.	Dirigentes comunales y funcionarios públicos.	Ministerio de Justicia y Gracia.

	de los habitantes en la intervención comunitaria.			
--	---	--	--	--

AREA CALIDAD DE VIDA

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Primer Taller: Aguas subterráneas, Aguas Superficiales y Aire		2 junio de 1999 ICAES		Dirección Ambiental del SIGA y la Fundación para el Desarrollo Urbano
Segundo Taller: Análisis Legal e Institucional del Modelo de Gestión Ambiental Actual.		17 Agosto del 99 ICAES		Dirección Ambiental del SIGA y la Fundación para el Desarrollo Urbano
Taller de Relaciones Humanas	Capacitar al personal en salud acerca de los derechos de los pacientes	Agosto de 1999. Hospital de la Mujer.	Personal médico y enfermería	CCSS
Exposición sobre Compra de Servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social.	Discutir las implicaciones del proceso de desmantelamiento de los servicios de salud de la CCSS.	2 setiembre de 1999. Sala de reuniones de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular.	Representantes Sindicales de la CCSS integrados en el Movimiento de Desarrollo Comunal.	Movimiento de Desarrollo Comunal y Defensoría de los Habitantes.
Feria de la Salud	Puesto de información de	16 y 17 setiembre del	Publico en general	Municipalidad de San José,

	la Defensoría	99. Plaza Democracia, San José,		Ministerio de Salud, Centro de Atención Médica, Defensoría de los Habitantes.
Primera Feria de la Salud.	Promoción de derechos y atención de consultas.	Setiembre de 1999. Plaza de la Cultura.	Población en general.	Ministerio de Salud. Municipalidad de San José.
Taller: Hacia una efectiva justicia en las Jurisdicciones Constitucionales y Contencioso Administrativo		18 y 19 octubre del 99. Hotel Corobicí		Procuraduría General de la República
Exposición del Informe Final, rendición de cuentas de la investigación sobre DBCP, recomendaciones y su cumplimiento	Información a los afectados de la zona	20 noviembre de 1999. Auditorio Colegio Universitario de Puntarenas	Trabajadores Bananeros, esposas y compañeras afectadas por la aplicación del DBCP. 200 personas	Defensoría de los Habitantes
Taller de Derechos Humanos y Cultura de Paz	Exposición sobre Derechos Humanos y ambiente	9 febrero del 2000. Nicoya - Guanacaste	Funcionarios Públicos y público general	Proyecto Finlandia
Visita de Atención de la señora Defensora afectados por DBCP con funcionarios del Area de Calidad de Vida.	Informar sobre el estado actual de expediente y de gestiones realizadas por la Defensoría sobre el caso. Informe de la Comisión del Ministerio de Trabajo	10 Febrero en Nicoya Guanacaste.	Extrabajadores bananeros y sus compañeras	
Taller de Capacitación a Contralores de	Capacitar a los contralores sobre	10 marzo de 2000. Hospital Escalante	Contralores de Servicios de la CCSS	Superintendencia General de Servicios de

Servicios de la CCSS	contenidos relacionados con los Derechos de los pacientes, El consentimiento o informado, la Ley General Del VIH/ sida y la labor de la Defensoría de los Habitantes	Padilla, San Isidro de Pérez Zeledón,		salud de la Caja Costarricense de Seguro Social y Defensoría de los Habitantes
Encuentro Centroamericano de Procuradores de los Derechos Humanos		11 y 12 abril de 2000. Nicaragua		CODEHUCA
Conferencia Derecho Médico a la Salud de los Migrantes.		28 abril 2000 Salón Tobosi		
Asamblea de Acomfa	Exponer el informe final con recomendaciones sobre la afectación de trabajadores por aplicación del DDT. Gestiones y Seguimiento	29 abril 2000 San José	Extrabajadores del Ministerio de Salud y del MAG, Aplicadores lucha contra la malaria	Asociación Combate Malaria Fiebre Amarilla
Conferencia sobre Corrupción y Control Político		8 Mayo 2000 Consejo Nacional de Rectores	Participantes de Congreso.	II Congreso de Desarrollo Sostenible.
Conferencia sobre Pobreza Rural y Urbana		11 Mayo 2000 Consejo Nacional de Rectores.		II Congreso de Desarrollo Sostenible.
Feria de la Salud	Promoción de derechos humanos y atención de	Mayo del 2000 Parque de Atenas.	Población adulta mayor	Ministerio de Salud

	consultas			
Taller de capacitación sobre mecanismos jurídicos de protección de tortugas marinas.	Exponer los alcances del voto de la Sala Constitucional y la Legislación aplicación al Control y Vigilancia	30 mayo 2000 Limón.	Funcionarios del MINAE. Ministerio de Salud y Ministerio de Seguridad Pública.	Defensoría de los Habitantes y C.C.C.D

AREA DE ASUNTOS ECONÓMICOS

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Foro Cultura de Paz, Derechos Humanos, Protección de los Derechos del Consumidor	Mediante conferencias y el trabajo en grupos de los participantes, diagnosticar la situación actual de la protección del consumidor y el usuario en Costa Rica, y elaborar recomendaciones con miras a una efectiva protección de los derechos del consumidor y el usuario.	Jueves 9 de marzo Centro Nacional de Alta Tecnología "Dr. Franklin Chang Díaz"	En este foro participaron funcionarios públicos, la mayoría de ellos de instituciones involucradas de una forma u otra con el tema del consumidor y el usuario, organizaciones de consumidores y organizaciones comunales,	PARLACEN y de la UNESCO.
			Un aproximado de 60 participantes	

DEFENSORÍA DE LA MUJER

Nombre de la Actividad	Objetivo general	Fecha y lugar	Población destinataria y cantidad aproximada de participantes	Instituciones participantes o auspiciadoras
Situación de los derechos y condiciones de vida de mujeres privadas de libertad (Exposición para el primer Diplomado sobre Derecho Constitucional, Derechos Humanos y Práctica Penitenciaria)	Promoción y Divulgación	5 de Mayo 1999 Centro de Formación Zurquí	60 funcionarios/as sistema penitenciario	IIDH Ministerio de Justicia Defensoría
Diversas formas de Violencia contra las mujeres	Denuncia y Sensibilización	13 de Mayo 1999 Archivo Nacional	300 funcionarios/as y estudiantes	Archivo Nacional INAMU Oficina Primera Dama UCR ILANUD
El Hostigamiento Sexual: naturaleza de la conducta repercusiones, la ley y reformas normativas	Denuncia y Sensibilización	27 de Mayo 16 de setiembre 26 de Octubre 27 de noviembre 1999 UNED ALFORJA TSE	600 participantes	MINAE TSE DEFENSORIA

Derechos de las mujeres y la Defensoría de la Mujer	Divulgación y promoción	9, 11, 16 de junio, 28 de julio, 23 de setiembre 1999 8, 9 de marzo 2000 Buenos Aires de Puntarenas, Guápiles, San José y Talamanca	300 participantes	Profesores de EEUU. Mujeres indígenas Comunidades Agenda Política MINAE UNA Ditsöpa Comisión Mujeres Talamanqueñas
Derechos y condiciones de vida de las mujeres indígenas	Promoción y Divulgación	3, 4, 5 de Agosto 1999 Térraba, Ujarráz, Salitre, Curré, Boruca, Cabagra	98 participantes	Ditsöpa Aradikés
Igualdad Jurídica	Promoción y Divulgación	3 de Setiembre 1999 CEDAL	60 participantes Poder Judicial	Poder Judicial
Derechos y Salud Reproductiva y Sexual	Promoción y Divulgación	13 y 21 Setiembre 10 y 12 de noviembre 1999 14 de Febrero y 7 de marzo 2000	85 participantes de ONG'S gremios y estudiantes	Colegio Trabajadoras Sociales ANDE UNA Mesa Tripartita Comisión Salud Reproductiva y Sexual
Violencia Doméstica: Causas, repercusiones y ley	Promoción y Divulgación	1 de octubre 1999 San Miguel de Desamparados	60 maestros/as y mujeres de la comunidad	Ministerio de Educación
Proyecto Promoción de la Ley para penalizar la Violencia contra las mujeres	Promoción y Divulgación	28 de octubre 1999 21 de febrero, 3 de marzo 2000	60 participantes de ONG'S Asesores Asamblea Legislativa	Comisión Proyecto de Ley Asamblea Legislativa

Pensiones Alimentarias	Promoción y Divulgación	24 de noviembre 1999 y 10 de marzo 2000	80 participantes ONG ´S	CEFEMINA Comisión Pensiones Alimentarias
Condiciones de Salud y de Trabajo	Promoción y Divulgación	13 y 20 de enero 2000 Sixaola Guápiles	40 trabajadoras/e s	Ministerio de Salud
Reformas Legales para trabajadoras Domésticas	Promoción y Divulgación	5 de noviembre 1999 San José	40 trabajadoras	ASTRADOMES

Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y Adolescencia.	las cuales fueron respondidas por los representantes de las instituciones responsables.			UNIPRIN DNI Paniamor Centro de Amigos Quaqueros COSECODENI
Taller sobre Experiencias Obtenidas en el Proceso de Implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia*. *Se realizó dentro del marco del Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y Adolescencia.	Que las distintas instituciones y organizadores que participan en el Foro compartieran sus experiencias en el proceso de implementación del Código de la Niñez y la Adolescencia	10 de setiembre de 1999, Liberia.	Los representantes de las distintas instituciones y organizadores que participan en el Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.	MTSS MEP Ministerio Salud Ministerio Seguridad Pública MCJD CCSS IMAS INS INA PANI INAMU ICODER Municipalidad de San José Registro Civil (TSE) INI UNIPRIN DNI. Paniamor. Centro de Amigos Quaqueros. COSECODENI
Taller sobre Nueva Concepción de Niñez y Adolescencia Explotación Sexual Comercial, Deserción Escolar, Trabajo Infantil y Protección al Adolescente Trabajador. *	Informar, sensibilizar y capacitar a funcionarios públicos y otras personas involucradas en la protección de la niñez y adolescencia en las distintas comunidades en los temas señalados.	9 y 16 de marzo del 2000, Puriscal. 12 y 13 de abril, San Carlos. 25 y 26 de abril, Naranjo (Valverde Vega).	Sociedad civil de las comunidades y funcionarios públicos locales. Asiste un promedio de 30 personas por capacitación.	Juntas de Protección a la Niñez y Adolescencia. PANI. MTSS. OIT - IPEC Agencia Española de Cooperación Internacional.

* Talleres realizados dentro del marco del Proyecto Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente inserta en el Trabajo.		27 y 28 de abril, Siquirres.		
--	--	------------------------------	--	--

**Convocatoria Premio Defensoría de los
Habitantes de la República 1999**

En el marco de las celebraciones del XXX Aniversario de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los Aniversarios de los órganos del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, así como el cincuentenario de la promulgación de la Constitución Política de Costa Rica; la Defensoría de los Habitantes de la República abrió el periodo de recepción de candidaturas para el **PREMIO DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES Versión 1999**, el cual se otorgó en esta oportunidad a una única persona habitante de Costa Rica, sin distinción de nacionalidad, género ni edad, que a lo largo de su trayectoria hubiera hecho méritos en el campo de la promoción, la defensa o protección de los Derechos Humanos en el ámbito nacional.

El reconocimiento fue otorgado el 10 de diciembre de 1999 "Día Internacional de los Derechos Humanos" al **Dr. Eduardo Serra Castro** fundador y coordinador de la Unidad de Cuidados Comunitarios del Hospital Nacional de Geriátrica y Gerontología Dr. Raúl Blanco Cervantes, por su labor a favor de las personas adultas mayores

PROYECTO DE PUBLICACIONES

- ✓ **DESPEGABLE DERECHOS DEL CONSUMIDOR** (1000 ejemplares)
- ✓ **DESPEGABLE DERECHOS Y OBLIGACIONES PERSONAS USUARIOS DE LA CCSS** (1000 ejemplares)
- ✓ **DESPEGABLE PARTICIPACION EN AUDIENCIAS PUBLICAS** (1000 ejemplares)
- ✓ **DESPEGABLE DERECHOS Y OBLIGACIONES USUARIOS DE SERVICIOS DEL ESTADO** (1000 ejemplares)
- ✓ **DESPEGABLE DERECHOS Y OBLIGACIONES PERSONAS PORTADORAS DEL VIRUS VIH Y SIDA** (1000 ejemplares)
- ✓ **FOLLETO #1 DERECHOS DE LAS PERSONAS ADOLESCENTES TRABAJADORAS** (3000 ejemplares)

- ✓ FOLLETO #2 DERECHO A LA EDUCACION (1000 ejemplares)
- ✓ FOLLETO #3 LEY CONTRA EXPLOTACION SEXUAL CON FINES COMERCIALES EN PERSONAS MENORES DE EDAD (1000 ejemplares)
- ✓ FOLLETO #4 VERSION JUVENIL CODIGO NIÑEZ Y ADOLESCENCIA COMPENDIO DERECHO A LA SALUD (1500 ejemplares)
- ✓ **LEY Y REGLAMENTO DEL SIDA** (1500 ejemplares)
- ✓ **COMPENDIO RESOLUCIONES DEL AREA DE MUJER** (1500 ejemplares)
- ✓ **LEY INTEGRAL DE LA PERSONA ADULTA MAYOR** (1500 ejemplares)

✓ *LEY CONTRA LA EXPLOTACION SEXUAL COMERCIAL DE LAS PERSONAS MENORES DE EDAD (4500 ejemplares)*

✓ *CODIGO NIÑEZ Y ADOLESCENCIA (2500 ejemplares)*

✓ *MANUAL PARA PERIODISTAS (100 ejemplares)*

✓ *INFORME ANUAL DE LABORES 1998 - 1999 (1500 ejemplares)*

✓ *PORTADOCUMENTOS ADULTOS MAYORES (1500 ejemplares)*

✓ *LEY AMIGA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA PERSONAS CON DISCAPACIDAD. GUÍA DE APLICACIÓN PARA EL CONOCIMIENTO Y DESARROLLO (1000 ejemplares)*

✓ *UNA OPORTUNIDAD PARA LA IGUALDAD: COMENTARIOS A LA LEY 7600 IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN COSTA RICA (1500 ejemplares)*

✓ *AFICHE Y DESPLEGABLES PROMOCIONALES, CONCURSO CALIDAD DE VIDA (300 ejemplares de cada uno)*

- ✓ *MATERIAL DE VISUTERÍA:*
- ✓ *2500 Viseras: "¡Vivan mis derechos!"*
- ✓ **2500 Broches: "Soy habitante" y tengo derechos**
- ✓ **2500 Separadores-calendario (alusivos a la Declaración Universal de Derechos Humanos)**
- ✓ **Mantas alusivas a proyectos de promoción**

**CONVENIO COOPERACION
DEFENSORIA DE LOS HABITANTES
TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES**

Este convenio ha tenido por objeto continuar con la estrecha relación de cooperación entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Defensoría de los Habitantes de la República, así como implementar el cumplimiento de los principales objetivos de ambas instituciones en el campo de la educación, la

promoción y la divulgación de los derechos civiles y políticos dirigidos a los habitantes de la República.

Ambas instituciones, en la medida de sus posibilidades y enmarcados en su legislación interna, han desarrollado actividades conjuntas tendientes a la promoción y divulgación de los derechos ciudadanos, y sus acciones ha estado dirigidas tanto a los funcionarios públicos, personal interno, partidos políticos, estudiantes y habitantes en general.

Las acciones concretas entre la Defensoría y el Tribunal han sido posibles por la integraron de una comisión con carácter de enlace interinstitucional, la cual cuenta con la participación de funcionarios de ambas instituciones y proyectos con resultados tangibles, como por ejemplo la presencia del TSE en el Proyecto de Divulgación de Derechos en Comunidades y el desarrollo de un Proyecto de Identidad Visual y de Comunicación para el TSE, apoyado desde la Dirección de Comunicación Institucional de la Defensoría.

INFORME DE GESTION

A. Dirección de Asuntos Jurídicos

Como órgano consultivo técnico-jurídico, corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos emitir los dictámenes y proporcionar la asesoría jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de Defensa o Jefaturas que así lo soliciten.

Igualmente, según lo establece el artículo 13 de la Ley N° 7319, corresponde a la Dirección representar a la Institución en los procesos judiciales y administrativos en que ésta intervenga. En este período, en cuanto a la tramitación de procesos judiciales, la mayoría de ellos se concentró en actuaciones ante la Sala Constitucional.

Particular mención que merecen las actuaciones realizadas para el desalojo de los ocupantes del lote propiedad de la Institución, así como al trámite de emisión de las certificaciones para la renovación de concesiones del Transporte público.

1. Tramitación de expedientes ante la Sala Constitucional

Tal y como se señalara, ha correspondido a la Dirección de Asuntos Jurídicos atender la tramitación de los expedientes ante la Sala Constitucional, dividiendo las mismas básicamente en dos grandes grupos: el primero de ellos la elaboración de los informes de ley solicitados por los señores Magistrados en las acciones interpuestas contra la Institución, trabajo que se realiza conjuntamente con el profesional del área que tramita el caso concreto; el segundo grupo está compuesto por las acciones propiamente interpuestas por la Institución. En este sentido, las acciones de inconstitucionalidad, amparos, coadyuvancias o Habeas Corpus, tienen su origen en la tramitación de alguna investigación que realiza la Defensoría.

Para efectos del presente informe destacarán los aspectos más importantes contenidos en las sentencias emitidas por la Sala Constitucional en relación con las funciones de la Defensoría de los Habitantes, dado que esta fuente de derecho nutre el quehacer defensoril.

Esta primera sección se ha dividido por temáticas que desarrollan aspectos relevantes del actuar de la institución, remitiendo al lector a jurisprudencia de la Sala Constitucional referida al tema. En un aparte segundo de esta sección, se presentará una breve referencia de las acciones adoptadas por la Defensoría en defensa de los derechos e intereses de los habitantes, incluyendo su fundamento legal y, en aquellos casos que han sido resueltos, una reseña de la resolución de la Sala Constitucional.

Cuadro 1
Monitoreo Sala Constitucional
Del 1° mayo de 1999 al 30 de abril del 2000

Cuadro Resumen

Amparos interpuestos contra la Defensoría	10
Declarados sin lugar	9
Declarados con lugar	1

Coadyuvancias interpuestas	3
Declarados sin lugar	2
Declarados con lugar	1

Acciones de Inconstitucionalidad interpuestas	4
No se ha resuelto	4

Habeas Corpus interpuestos	1
Declarados con lugar	1

a. Comentarios a los recursos interpuestos ante la Sala Constitucional en contra de la Defensoría

Por la naturaleza jurídica de la Defensoría, sea su función de protección de los derechos e intereses de los habitantes, no es muy común que se recurra en contra de la misma. El presente apartado, tiene como objetivo establecer cuáles son aquellos aspectos que han originado el que los habitantes recurran ante la Sala Constitucional y cuál ha sido el criterio esgrimido por la misma.

i. De la naturaleza jurídica de las resoluciones de la Defensoría de los Habitantes

La Defensoría de los Habitantes, según se indicó en el informe remitido por la señora Defensora al expediente N° 99-001021-007-CO-S, tiene como tarea la protección de los derechos y los intereses de los habitantes de la República y su especial intervención no constituye una función jurisdiccional propiamente dicha. Muy por el contrario, debe tenerse en cuenta que su competencia, para todos los efectos, es de control de legalidad, dado que su intervención no sustituye los actos, las actuaciones materiales ni las omisiones de la actividad administrativa del sector público, ni interrumpe ni suspende los plazos administrativos ni los judiciales. Las decisiones de la Defensoría carecen de carácter vinculante; constituyen, según lo establece la Ley N° 7319, solamente advertencias o recomendaciones.

Es por lo anteriormente dicho que el análisis que hace la Sala Constitucional con respecto al artículo 29 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en el voto N° 4950-95, resulta de particular interés para la Institución en vista de que se determinó que el amparo procede siempre y cuando el acto o disposiciones cuestionadas hayan violado, violen o amenacen violar derechos fundamentales del recurrente.

De esta forma, en el caso concreto del informe final emitido por la Defensoría de los Habitantes, el amparo resultaría improcedente, pues dicho informe por sí mismo no produce efectos sobre el ámbito de los derechos fundamentales de los recurrentes.

De la tramitación de los expedientes N° 99-2299-007-CO y N° 00-1627-007-CO, este argumento parece tomar fuerza en la Sala Constitucional, ya que en ambos recursos de amparo los recurrentes alegaron violaciones constitucionales por actos que tenían fundamento en resoluciones finales de la Defensoría de los Habitantes. Sin embargo, pese a estar dirigidos contra la Institución, la Sala Constitucional únicamente da trámite en contra de las instituciones de la administración activa involucradas.

ii. Sobre el Debido Proceso en la tramitación de denuncias en la Defensoría de los Habitantes.

Mediante resolución N° 1913-99, del recurso de amparo tramitado en el expediente N° 99-001021-007-CO-S, la Sala Constitucional define el marco jurídico de las competencias de la Defensoría en cuanto a la legitimación pasiva en la tramitación de denuncias en la Institución, es decir, dicha resolución hace referencia a quién es parte en la misma.

Según se indicara en el informe de ley presentado, las actuaciones y recomendaciones de este órgano tienen que ver con la actividad de los órganos de la Administración Pública, entendida ésta como la administración activa, que tiene dentro de su competencia la autorización, control o regulación de la actividad denunciada. En razón de lo indicado, solamente se consideran como partes del procedimiento de investigación los entes públicos a los que la Defensoría puede solicitar información y con respecto a los cuales puede emitir recomendaciones, no así a los particulares. De manera tal que la Defensoría no efectúa traslados de información ni emite recomendaciones en relación con los particulares y, por lo tanto, tampoco adquieren éstos la condición de parte en el procedimiento de investigación que lleva a cabo la Defensoría.

En este sentido se pronunció la Sala Constitucional mediante resolución N° 1913-99 al estimar que “las funciones de control son posibles, aún sin intervención de las partes a reserva que el informe que se emita sirva como inicio de un debido proceso en la sede administrativa correspondiente, momento en el cual la empresa amparada sí tendrá las garantías correspondientes” (Ver en igual sentido expediente N° 99-004185-007-CO de la Sala Constitucional).

iii. Diferencia entre la violación al derecho de petición y el de justicia pronta y cumplida

En su mayoría, los habitantes que han interpuesto amparos en contra de la Defensoría de los Habitantes han argumentando que no se le ha dado solución al problema por ellos denunciado en el plazo establecido por ley. Sin embargo, de la tramitación de los recursos interpuestos se desprende que existe una gran confusión entre la utilización de los términos de violación al derecho de petición y el de justicia pronta y cumplida. (ver expediente de Sala Constitucional N° 99-003735-007-CO y N° 00-2299-007-CO)

En este sentido, la Sala ha señalado en numerosas sentencias relacionadas con la Defensoría de los Habitantes, la diferencia que existe entre ambos derechos, indicando que “en cuanto al derecho de petición y pronta respuesta esta Sala en reiterada jurisprudencia ha establecido que el derecho establecido en el artículo 27 de la Constitución Política hace referencia a la facultad que posee todo ciudadano para dirigirse, a cualquier funcionario público o entidad oficial, con el fin de exponer un asunto de su interés o formular una petición; esa garantía se complementa con el derecho a obtener pronta resolución, lo que no implica en modo alguno que la respuesta deba ser favorable a las pretensiones del administrado. Cuando se trata de reclamos o recursos, procede aplicar el artículo 41 de la Constitución Política por cuanto éstos, a diferencia de las peticiones puras y simples, requieren un procedimiento para verificar los hechos que han de servir de motivo al acto final, así como adoptar las medidas probatorias pertinentes”. (Ver Voto N° 5208)

Asimismo, la jurisprudencia de esta Sala ha establecido que cuando la Administración no pueda dar solución final dentro del plazo de ley, está obligada a explicar las razones por las cuales no puede darse cumplimiento a lo pedido. En este sentido " la Sala ha dicho que el derecho de petición, no solo consiste en responder a lo solicitado, sino también en mantener informado a los presentes sobre los trámites y el estado actual de sus gestiones. Cuando se trate de peticiones complejas como la resolución de una queja que amerita una decisión de la Administración, es de aplicación el plazo de dos meses que establece el inciso primero del artículo 261 de la Ley General de la Administración Pública.

Si en razón de la complejidad del asunto la Administración debe informar al recurrente la necesidad de contar con más tiempo del establecido en la ley, para responder a su petición. Sin embargo cuando se trate de peticiones puras y simples como en el caso concreto donde solicita una información en relación con el informe rendido por el Viceministro de Hacienda y el Director General de Aduanas, el plazo aplicable es el de diez días contemplado en el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional". (Ver Voto N° 9680-99 y en igual sentido Voto N° 9326-99 y 5208-99)

El artículo 21 de la Ley N° 7319 señala que la Defensoría resolverá en definitiva los asuntos sometidos a su conocimiento dentro del término de dos meses contados a partir de la interposición de la queja o solicitud. Tal y como lo ha resuelto la Sala Constitucional, en todos aquellos casos en que la Administración por la complejidad del caso no pueda brindar la respuesta en el plazo establecido, deberá informar dentro de este mismo plazo, las razones profusas y detalladas con el objeto de que el pretende sea informado del procedimiento administrativo que deba seguirse para dictar el acto pedido.

Para lograr este objetivo, el habitante que interpone una queja deberá indicar su nombre, sus calidades y su domicilio exactos. El domicilio, en relación con la notificación, resulta de fundamental importancia ya que, tal y como lo ha indicado la Sala Constitucional, "para iniciar un procedimiento ante un órgano administrativo, debe aportarse un lugar para recibir notificaciones o respuestas" (Ver Voto N° 1503-94).

En este mismo orden de ideas, en relación con el derecho de petición y pronta respuesta, se han presentado casos en los que se ha recurrido ante la Sala Constitucional en contra de la Defensoría al considerar que la respuesta brindada por la institución no es satisfactoria, ya que no alcanzaron a través de la misma sus pretensiones. En este sentido, la Sala Constitucional ha insistido en que el derecho a obtener pronta respuesta "no significa una contestación favorable, en otras palabras, es el derecho a pedir y no el derecho a obtener lo que se pide" (Ver Voto N° 9326-99).

Señala la Ley de la Defensoría de los Habitantes en su artículo 18 que, en aquellos casos en que la Oficina de Admisibilidad proceda al rechazo de una queja, éste se hará por acto motivado y se orientará al quejoso sobre las vías oportunas para reclamar sus derechos, si lo considera necesario.

En el expediente N° 99-003875-007-CO-A, los señores Magistrados acogen los argumentos expuestos por la Defensoría de los Habitantes en el informe rendido bajo juramento y señalan, en la resolución N° 04775-99, que " en este caso no aprecia esta Sala las violaciones indicadas por el recurrente en la tramitación de su queja, ya que al recurrente se le hicieron ver los mecanismos con que cuenta para la defensa de sus derechos y consta además que la Defensoría de los Habitantes inició una investigación, a través de la solicitud de informes, de la que no pudo derivar ninguna violación o atentado contra los derechos del recurrente." (Voto N° 9326-99)

Finalmente, en relación con el tema del derecho de petición y pronta respuesta, es necesario señalar la obligación del quejoso de determinar su pretensión, es decir, establecer claramente en su queja cuáles son los derechos que se ven afectados por el problema concreto que plantea. Los oficiales de

admisibilidad de la Defensoría de los Habitantes colaboran con el quejoso para determinar esta pretensión y, en caso de no estar del todo clara, así como en los casos en que la denuncia carece de elementos probatorios suficientes para iniciar la investigación, se solicita una ampliación de la queja o la entrega de estos documentos probatorios.

En relación con este tema, la Sala Constitucional estableció en un caso concreto, referido a este punto que "en este caso no se ha violentado derecho fundamental alguno del recurrente, porque de su escrito no se logra determinar que exista una petición concreta a la Administración, pues se limita a indicar que considera de vital importancia la intervención de la Defensoría de los Habitantes en el desarrollo del Seguro de Desempleo Involuntario. En mérito de lo expuesto, procede declarar sin lugar el recurso". (Voto N° 9326-99)

iv. La falta de interés como causal de cierre de expediente

Señala el Reglamento de la Defensoría de los Habitantes, Decreto Ejecutivo N° 22266-J, en su artículo 47 lo siguiente " admitida la queja, reclamo o denuncia, el Defensor de los Habitantes de la República ordenará la investigación que juzgue conveniente para el esclarecimiento del asunto sometido a su conocimiento. Toda investigación será sumaria e informal, y deberá respetar el principio del debido proceso".

Tal y como se desprende del artículo transcrito, el proceso de investigación conlleva implícito el principio de oficiosidad, a lo que se suma que no se encuentra expresamente establecido ni en la Ley de la Defensoría de los Habitantes ni en su Reglamento, el rechazo de las quejas o conclusión del procedimiento de investigación por falta de interés del quejoso.

Sin embargo, gran cantidad de reclamos que ingresan a la Institución tienen su origen en actos u omisiones de la Administración Pública que, pese a producir la violación de derechos fundamentales, sus efectos son de difícil o imposible reparación, por ser tardía a las pretensiones de los habitantes. Esta situación claramente se refleja en el ejemplo de la violación al derecho de petición, en el que una respuesta tardía, puede no satisfacer a los intereses del habitante.

En este punto es importante indicar la obligación de los habitantes en señalar con claridad un lugar para recibir notificaciones de la Defensoría, toda vez que la omisión de respuesta a las consultas de los funcionarios de la Institución constituye una clara evidencia de la falta de interés en el caso, y consecuentemente, el cierre de la investigación.

En este sentido, es importante retomar lo establecido por la Sala Constitucional en el expediente N° 99-004248-007-CO-V, en el que se estableció, con fundamento en el informe rendido bajo juramento lo siguiente: "**V.-** La Defensoría de los Habitantes recibió la gestión, la cual atendió enviando dos telegramas los días diecisiete de marzo y veintitrés de abril, indicando al recurrente que se comunicara con una funcionaria de la Defensoría, a fin de verificar si había obtenido la respuesta por parte de la Comisión Técnica de Transportes, sin embargo, el gestionante nunca se comunicó por lo que entendieron que no existía interés. En consecuencia, si se enviaron comunicaciones al recurrente para pedirle información sobre lo pedido y éste no dio respuesta al llamado, debe tenerse por

resuelta y comunicada la petición y en consecuencia procede declarar sin lugar el recurso en cuanto a este órgano. **(Ver voto N° 06540-99)**

v. De la colaboración preferente que deben brindar los órganos públicos a la Defensoría

Según se establece en la Ley de la Defensoría de los Habitantes, Ley N° 7319, en el capítulo sobre las obligaciones de los órganos públicos, éstos están obligados a colaborar, de manera preferente, con la Defensoría de los Habitantes en sus investigaciones y, en general, a brindarle todas las facilidades para el cabal desempeño de sus funciones. (ver artículo 24 de la Ley de la Defensoría)

La omisión de respuesta a las solicitudes de información realizadas por la Defensoría de los Habitantes reviste especial gravedad, ya que tal y como señaló la Sala Constitucional en la tramitación del expediente N° 99-004007-007-CO, esa reticencia administrativa ha afectado el derecho del recurrente. En este sentido, la Defensoría busca hacer consciencia en cada uno de los funcionarios públicos que laboran para la Administración en el sentido de que la inactividad ante la Institución no sólo afecta las labores propias de la Defensoría sino que afecta de modo directo los derechos de los habitantes.

En este sentido, señaló la Sala en el voto N° 6242-99 lo siguiente: II.- Es sumamente grave el dato que se desprende de los informes, en el sentido de que los representantes del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, no sólo no han llevado adelante las obras necesarias para corregir la problemática apuntada en la vía nacional bajo la que discurre la citada quebrada, sino que incluso han entorpecido la función que debe llevar a cabo la Defensoría de los Habitantes en torno a la solución del problema, entorpecimiento que es evidente pues como informa el Defensor Adjunto de los Habitantes, nunca se rindieron los informes ni se brindaron las informaciones que esa instancia solicitó en ejercicio de sus funciones.

Con independencia de quien resulte ser responsable de los problemas denunciados, no se puede aceptar en forma alguna la negativa sistemática que, según informa el defensor Adjunto de los Habitantes, han tenido las autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes en brindar los informes y datos que les han sido solicitados. Y la cuestión reviste además especial gravedad dado que, esa reticencia administrativa ha afectado el derecho del recurrente, y de los vecinos de barrio Sinaí de Pérez Zeledón, a que la problemática por ellos denunciada se vea resuelta de manera oportuna”.

b. Comentarios a las acciones interpuestas por la Defensoría de los Habitantes ante la Sala Constitucional.

La Defensoría de los Habitantes por iniciativa propia o a solicitud del interesado, podrá interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico (Ver artículo 13 de la Ley de la Defensoría). Esta posibilidad que le otorga la ley se enmarca dentro del espectro de posibilidades con las que cuenta la Institución en el marco de protección a los derechos e intereses de los Habitantes. A efectos del presente informe, se desarrollarán los aspectos mas importantes de algunas de las acciones presentadas por la Institución en las distintas modalidades de acciones de inconstitucionalidad, amparos y Habeas Corpus.

I. i. Hacia una reforma legal en favor de persona con discapacidad. Recurso de amparo, expediente **99-006238-007-CO.**

En el expediente N° 99-006238-007-CO-A de la Sala Constitucional se tramitó el recurso de amparo interpuesto por la Defensoría de los Habitantes en favor de una persona con discapacidad, la cual ocupaba el cargo de vocal en una Junta Directiva. Como funciones propias del cargo, le estaba permitido el manejo de fondos de dicha organización, acreditados en cuentas bancarias del Banco Nacional. Sin

embargo, debido a su condición, esta persona tiene imposibilidad para emitir cheques ya que no puede firmar los mismos, y la entidad bancaria no le permite sustituir la firma con la impresión de su huella dactilar.

Para la Defensoría de los Habitantes, toda normativa concerniente a la discapacidad debe interpretarse y reinterpretarse a la luz de la filosofía de la Vida Independiente, elaborada por el movimiento de personas con discapacidad que propone que éstas asuman el control sobre su destino y que tomen las decisiones más trascendentales sobre sus vidas. La experiencia demuestra que es en gran parte el medio el que determina los efectos negativos de la discapacidad. Una persona es abocada a la discapacidad 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 entre otros.

Hoy en día, la integración de las personas con alguna discapacidad a la sociedad se visualiza como un problema de acceso a los derechos por lo que cuando se interpreta el articulado de un texto legal debe tenerse en cuenta, como ocurre en el caso en estudio, la perspectiva de las personas con discapacidad así como los principios que se extraen de las leyes que desarrollan sus derechos.

Igualmente, la Defensoría estimó que la omisión de implementar mecanismos tecnológicos que faciliten la verificación de la huella es también contraria al artículo 2° de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad el cual establece la obligación de las instituciones públicas y las privadas de servicio público de proveer, a las personas con discapacidad, los servicios de apoyo y las ayudas técnicas requeridas para garantizar el ejercicio de sus derechos y deberes.

Tal y como ya lo habría planteado la Sala Constitucional en la resolución N° 6732-98, la capacidad económica y presupuestaria de las instituciones públicas para la aplicación efectiva de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad se encuentra expresamente referida en sus transitorios, señalándose la obligación de las instituciones públicas y privadas de servicio público de iniciar, de inmediato y con los recursos existentes, la ejecución de sus obligaciones así como el contar con los recursos económicos necesarios en un determinado plazo fijado por ley.

Pese al anterior razonamiento, para el caso concreto la Sala Constitucional aceptó las consideraciones realizadas por los personeros del Banco, señalando que actualmente existe un impedimento legal para permitir el uso de la huella digital en la emisión de cheques, ya que de acuerdo con el inciso e) del artículo 803 del Código de Comercio, el cheque deberá contener la firma del girador, de su apoderado o de persona autorizada para firmar en su nombre y que dicha firma debe ser autógrafa. Asimismo, el artículo 804 se establece que «el título que no llene los requisitos consignados en el artículo anterior, no se considerará como cheque...». De esta forma, la Sala señaló que "el Banco, al negarle el uso de la huella digital al amparado, actúa conforme a derecho, por cuanto el régimen legal del cheque lo imposibilita legalmente para permitir el uso de la huella digital. Además, no sólo existe impedimento legal sino que por lo pronto hay también un impedimento tecnológico, ya que el Banco no cuenta con la tecnología para posibilitar el uso de la huella digital en la emisión de cheques".

Sin embargo, si bien se rechaza el recurso de amparo interpuesto, cabe señalar que la Sala Constitucional hace un llamado a la Defensoría de los Habitantes para que enfoque sus esfuerzos hacia los órganos competentes para producir la reforma legal en ese sentido.

ii. **El respeto al debido proceso en procedimientos disciplinarios en los entes educativos. Coadyuvancia expediente N° 99-005805-007-CO**

La Defensoría de los Habitantes de la República coadyuvó en el recurso de amparo que se tramitara en el expediente N° 99-005805-007-CO, en el cual se acusó lesión al derecho a la educación del amparado, en razón de que la escuela recurrida dispuso la suspensión definitiva del menor en el centro educativo debido a problemas de conducta, sin que para tal efecto se hubiera tomado en cuenta las especiales condiciones del menor y sin que se respetara el principio del debido proceso.

En el escrito que presentó la Defensoría de los Habitantes se señaló que la educación pública, además de ser un servicio público, es un derecho humano fundamental y de libertad, reconocido así en nuestra Constitución Política y en el ordenamiento internacional con vigencia en nuestro país, como por ejemplo en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención sobre los Derechos del Niño. (Ver voto N° 3550-92). En este sentido, cualquier acción tendiente a limitar este derecho fundamental, como lo es la exclusión del estudiante del sistema educativo por el resto del curso lectivo, además de ser discriminatorio, se constituye, a criterio de la Defensoría, en una flagrante violación a este principio de rango constitucional.

Para el caso concreto, la Sala Constitucional recordó en el voto N° 7660-99 la obligación de respetar el principio del debido proceso, el cual debe aplicarse preceptivamente en aquellos supuestos en donde se pretenda la adopción de una medida correctiva, a efectos de garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales del menor. De tal modo, ante la presunta falta, debe hacerse la intimación de los cargos que se imputan al niño, debe darse oportunidad al menor- a través de sus representantes legales- de formular los alegatos que estime pertinentes para hacer ejercicio de su derecho de defensa. Asimismo, la medida a imponer debe estar motivada, de tal forma que la decisión sea razonable y proporcional a los hechos en que se fundó la intimación.

En consecuencia, el acto que resulte de este tipo de procedimientos debe guiarse bajo el interés superior del menor, de tal forma que la medida a imponer tenga un objetivo formador y no uno meramente retributivo, dado que de ser esta última la finalidad de la acción correctiva, la misma sería contraria a los principios constitucionales que informan esta materia.

iii. **Un paso más hacia la eliminación de toda forma de discriminación. Acción de Inconstitucionalidad, N° 00-002675-007-CO.**

El Fondo Nacional de Becas, creado mediante Ley N° 7658, es el órgano de derecho público destinado a conceder becas a estudiantes de bajos recursos económicos, con el fin de que éstos cursen estudios en cualquiera de los ciclos educativos, dentro o fuera del país. Para dicho fin, la ley establece que las becas se adjudicarán con base en el mérito personal, las condiciones socio-económicas y el rendimiento académico de los beneficiarios.

Sin embargo, tal y como se señala en el artículo 4 inciso a) de la ley citada, y en el artículo 16 inciso a) de su reglamento, para acceder a dichas becas es requisito el ser costarricense, lo que atenta contras los principios constitucionales de igualdad entre nacionales y extranjeros

Por tal situación, la Defensoría de los Habitantes interpuso una acción de inconstitucionalidad en contra de dichas normas, la cual fue admitida por la Sala Constitucional (expediente N° 00-002675-007-CO).

La temática de discriminación entre nacionales y extranjeros planteada en la acción de inconstitucionalidad, no dista del objeto de impugnación resuelto en el expediente N° 98-007361-007-CO-E, voto N° 8857-98, por el que se declaró con lugar y, en consecuencia, se anularon por inconstitucionales los artículos 6 y 7 del Decreto Ejecutivo N° 21989-MEP-MTSS, norma que exigía como requisito para obtener los beneficios del llamado “bono para la educación básica” el ser costarricense, con lo cual se negaban esos beneficios a los niños extranjeros.

En dicha oportunidad la Sala Constitucional señaló compartir la opinión general sobre los precedentes jurisprudenciales expuestos por la Procuraduría General de la República, y en los que se hace referencia a la elaboración del Derecho Interno sobre los temas involucrados, entre los que se encontraban: la igualdad entre nacionales y extranjeros y la razonabilidad de las restricciones (Votos N° 1282-90 y N° 2093-93); el principio de la educación como derecho fundamental de todos los seres humanos a la educación, en igualdad y sin discriminaciones (Votos N° 3550-92, N° 2570-97 y N° 3568-97); sobre el derecho del menor a la especial protección del Estado, como desarrollo de los contenidos de los artículos 51 y 82 constitucionales (Voto N° 3559-92).

La Sala Constitucional realizó un análisis de las normas de Derecho Internacional o Comunitario en instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica, expresamente de los principios contemplados en el preámbulo de la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por Ley N° 7184 del 18 de julio de 1990, señalando que resultaba particularmente claro que esta normativa, de gran contenido proteccionista en los términos propios de la Convención, está destinada a todos los niños que se encuentran bajo la jurisdicción del Estado que la ha aprobado, sin distinción de ninguna clase, lo que quiere decir en estricto sentido jurídico, que cualquier infante que se encuentre en territorio de la República es sujeto activo de todos los beneficios de la Convención.

iv. De la armonización y límites a los derechos de tránsito y la libertad de tránsito durante las manifestaciones populares. Habeas Corpus, Expediente **00-002465-007-CO**.

El pasado mes de marzo, Costa Rica vivió momentos de conmoción nacional tras las protestas contra el proyecto de ley de reforma del Instituto Costarricense de Electricidad. Durante las manifestaciones se vivieron brotes de violencia tras algunos enfrentamientos entre los manifestantes y la Fuerza Pública. Específicamente, el día 22 de marzo se presentó un enfrentamiento entre estudiantes de la Universidad de Costa Rica y la Policía Antimotines, hechos en los que se detuvo a un grupo de estudiantes entre los que se encontraba la Presidenta de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Costa Rica.

Contra las actuaciones de la Fuerza Pública se interpusieron varios Habeas Corpus a favor de los estudiantes detenidos, entre los que se encontraba un

recurso interpuesto por la Defensoría de los Habitantes, resuelto a favor por la Sala Constitucional, según consta en el expediente N° 00-002465-007-CO.

El día de los hechos, funcionarios de la Defensoría de los Habitantes pudieron constatar que los estudiantes habían sido detenidos y trasladados a la Quinta Comisaría, sin levantamiento de cargos ni la realización de los respectivos partes oficiales, permaneciendo en dicho lugar contra su voluntad por un espacio de hasta cuatro horas. Además se pudo verificar que en la Quinta Comisaría permanecía detenido un menor de edad, situación que transgredía abiertamente la normativa internacional vigente respecto a la detención de personas menores de edad, específicamente las "Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad"; dicho joven fue liberado sólo después de que los funcionarios de esta Defensoría intercedieran a su favor. Finalmente se verificó que entre los detenidos, dos de ellos presentaban algún tipo de trauma, razón por la cual fueron trasladados de emergencia al hospital más cercano.

Es importante destacar en el presente informe, los criterios expresados por la Sala Constitucional en relación con los hechos acaecidos en el país y que permitieron a los señores Magistrados entrar a valorar la armonización y límites a los derechos de tránsito y la libertad de tránsito durante las manifestaciones populares.

En este sentido, la Sala Constitucional señaló en la resolución N° 3020-00 que "... se tiene por acreditado que el veintidós de marzo pasado los amparados fueron detenidos por funcionarios de la Unidad Policial de Apoyo de la Fuerza Pública, mientras se encontraban en los alrededores de la Fuente de la Hispanidad protestando pacíficamente contra la aprobación de un proyecto de ley, a pesar de que no existía en su contra indicio comprobado de culpabilidad. Como se indicó supra, el Estado tiene la potestad de hacer uso de la fuerza legítima para garantizar la libertad de tránsito de las personas, pero la defensa de esta libertad no puede ser ilimitada, a tal punto que restrinja la libertad personal y la libertad de expresión que el Derecho de la Constitución garantiza a favor de todos los habitantes de la República.

La acción de la policía debió limitarse a resguardar el orden, la seguridad, la tranquilidad, y la libertad de tránsito durante la manifestación. Debido a que durante las manifestaciones populares es factible que el ejercicio de la libertad de expresión de unos limite el ejercicio de la libertad de tránsito de otros, el Estado –a través de los órganos y autoridades competentes para hacer uso de la fuerza pública- debe analizar el contenido mínimo esencial de ambos derechos, con la finalidad de armonizar las libertades que coexisten en el grupo social, evitando el uso abusivo de una u otra pero sin vaciar de su contenido esencial a ninguna. De manera que deberá garantizar la libertad de tránsito de las personas, organizando salidas alternas, levantando obstáculos en las vías, pero jamás dispersando mediante maltratos físicos y detenciones ilegítimas al grupo de personas que se encuentren manifestando su opinión en forma pacífica.

- v. Por el respeto a los derechos fundamentales de las privadas de libertad. Coadyuvancia al expediente N° 00-002510-CO acumulado al 00-002479-007-CO

La calidad de vida de las personas reclusas en un centro penitenciario se fundamenta en el respeto y vigencia del derecho a la salud, a la integridad física, emocional, sexual y al no sometimiento a tratos degradantes. En el caso del Centro Institucional El Buen Pastor, las condiciones de este centro hacen imposible la satisfacción de estos derechos en relación con las privadas de libertad, siendo uno de los principales problemas el de la infraestructura actual del centro.

El panorama en la calidad de vida de las privadas de libertad se agrava, ya que mediante acuerdo N° 4 de la Sesión Ordinaria del Concejo Municipal de la Municipalidad de Desamparados, N° 595 celebrada el 24 de agosto de 1999, se declaró que el uso del inmueble que ocupa el Centro de Atención Institucional corresponde a un uso molesto para los vecinos, de acuerdo con las encuestas del Plan Regulador y las encuestas de seguridad ciudadana.

Con fundamento en dicho acuerdo, mediante oficio N° OF-AM-922-99 de fecha 22 de diciembre de 1999, el Alcalde Municipal de Desamparados comunicó a la Ministra de Justicia y Gracia que el Consejo Municipal, en concordancia con el sentir y preocupación de la comunidad y el interés de ejercer un control urbanístico más adecuado y beneficioso para el cantón, había tomado el acuerdo de rechazar la propuesta del Ministerio de Justicia para llevar a cabo la ampliación y remodelación de las instalaciones del Centro Penitenciario para Mujeres El Buen Pastor, solicitando para ello su reubicación y la transformación de las instalaciones actuales en un centro educativo de enseñanza media.

Es criterio de la Defensoría de los Habitantes que el acuerdo que sirve de fundamento para denegar los permisos de construcción para el proyecto de Ampliación del Centro se fundamenta en un acto administrativo nulo, no eficaz, que atenta contra los derechos de las privadas de libertad, ya que para el caso concreto del Cantón de Desamparados el Plan Regulador aún no está vigente.

La Defensoría de los Habitantes se encuentra a la espera de la resolución de este amparo, el cual se acumuló al expediente N° 00-002479-007-CO, interpuesto por privadas de libertad del centro penitenciario.

2. Trámites referidos al desalojo de los ocupantes del lote propiedad del Estado para uso de la Defensoría de los Habitantes

El 22 de enero de 1997, ante el Notario del Estado, señor Fernando Casafont Odor (ver escritura pública número 1911), el Estado adquirió del señor Arturo Carballo Corrales un terreno de nueve mil ciento treinta y un metros cuadrados ubicado en Barrio México, distrito de La Merced, destinado al uso de la Defensoría de los Habitantes, con el fin construir sus instalaciones.

En la parte sur del terreno, existían varias edificaciones en mal estado, algunas destinadas por el antiguo propietario del terreno a casas de habitación y de las cuales, al momento de la compra, 22 de enero de 1997, tres de ellas se encontraban habitadas por familias, de las cuales dos permanecieron después de adquirir el Estado la propiedad, pese a que los ocupantes tuvieron conocimiento, en todo momento, acerca del traspaso efectuado.

La irregular permanencia de las familias en los inmuebles adquiridos, unido al hecho de que las instalaciones que actualmente ocupa en arrendamiento la Defensoría de los Habitantes fueron solicitadas por su propietario, obligó a la Institución a iniciar los procedimientos para el inmediato inicio de los trabajos de construcción de las nuevas edificaciones, situación que hizo aún más urgente la necesidad de que los actuales ocupantes de los inmuebles abandonaran dichas edificaciones, a fin de no entorpecer los trabajos de construcción.

Hasta setiembre de 1999, tras numerosas conversaciones con los ocupantes, éstos no habrían tomado previsión alguna para abandonar los inmuebles, por lo conforme lo establece la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República Ley N° 6815 en su artículo 1°, la Procuraduría es el órgano superior consultivo, técnico-jurídico, de la Administración Pública y el representante

legal del Estado, a quien corresponde, según señal el artículo 3°, actuar en defensa de su patrimonio.

Resulta justo señalar en el presente informe de las actuaciones de esta Dirección, que a solicitud expresa de la Defensora de los Habitantes, tanto esta Dirección, como posteriormente los hizo la Comisión de Construcción del Edificio conformada al efecto, mantuvo abiertos los canales de comunicación con los ocupantes del terreno, siendo que en ningún momento, fue el interés de la institución abandonar las familias a su propia suerte, sin embargo, pese a la disposición existente, las familias decidieron proseguir con los procesos legales establecidos por la Procuraduría General de la República, contra los ocupantes del terreno; la primera de ellas interpuesta el 16 de diciembre de 1999, por la que se solicitó al Ministerio de Seguridad Pública iniciar un procedimiento de desahucio administrativo mientras que en la vía judicial, en el Juzgado Civil de Hacienda de Asuntos sumarios se tramitó el expediente N° 99-025625.

El trece de enero del 2000, mediante resolución 90-2000, el Despacho del Ministro de Seguridad Pública y Gobernación y Policía, resolvió acoger la gestión de desahucio promovida contra las familias ocupantes. Contra dicha resolución se interpuso recurso de reposición el cual se declara sin lugar mediante resolución 706-2000, del 29 de febrero del 2000, otorgando a las familias ocupantes el plazo improrrogable de setenta y dos horas para que desalojaran voluntariamente los inmuebles.

El día 9 de marzo del 2000, cumplido el plazo previsto, al apersonarse funcionarios de esta Dirección, conjuntamente con funcionarios de la Quinta Comisaría, se pudo constatar que sólo permanecía una familia en el inmueble, la que se encontraba movilizándolo su menaje de casa. Retirados todos sus bienes, a las once treinta de la mañana de este día, se firma el acta de puesta en posesión del inmueble a la Defensoría de los Habitantes, concluyendo de este modo con los procedimientos establecidos tanto judiciales como administrativos.

3. De las certificaciones sobre denuncias para la tramitación de Concesiones de Transporte

Mediante acuerdo N° 18 de la sesión 3345 del día 30 de setiembre de 1999 se estableció como requisito a valorar por la Comisión Técnica de Transportes, y en aplicación del artículo 21 de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, que para que los actuales concesionarios puedan optar por una renovación de su concesión se realizaría una "evaluación y resolución de las quejas y denuncias debidamente comprobadas por el mal servicio prestado al usuario que se encuentren en el expediente respectivo del MOPT".

Con fundamento en dicha resolución, la Defensoría de los Habitantes interpreta que la información que debe presentarse para cumplir con los requisitos para la evaluación de las empresas de transporte se refiere a las quejas y denuncias que se encuentran en el expediente de la ruta, el cual se encuentra en manos del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Pese a esta situación, los señores representantes de empresas transportistas se han acercado a la Institución con el fin de solicitar una certificación en la que se indique si existen denuncias en contra de sus representadas.

En respeto al derecho a la información de los concesionarios, la Defensoría ha emitido certificaciones en las que se hace constar única y exclusivamente la existencia o no de expedientes que se encuentren en trámite ante la Dirección de Control de Gestión Administrativa, excluyendo las consultas y expedientes cerrados. Asimismo, se hace la salvedad de que, en caso de existir alguna denuncia interpuesta, ésta se haría constar en el expediente de la ruta, tramitado ante el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Hasta el momento, la Institución ha tramitado mas de ochenta solicitudes de certificación de rutas, por lo que esta Dirección se encuentra a la espera de un mayor número de solicitudes las que se suman a la emisión de mas de noventa y un certificaciones de expedientes administrativos, que representan un total de diez mil fotocopias certificadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos durante el período.

4. Estado de las investigaciones solicitadas por la Defensoría al Ministerio Público

En la presente sección se ha querido rendir un informe del estado de las denuncias penales interpuestas por la Defensoría de los Habitantes ante el Ministerio Público.

El 28 de enero del 2000, se solicitó al señor Fiscal General que emitiera un informe sobre el estado de las denuncias y que indicara, en los casos en los que únicamente se remitió el informe final, si se había procedido a la apertura de la investigación correspondiente y su estado actual.

El pasado 18 de mayo del año 2000, el señor Carlos Arias, Fiscal General de la República, informó que a la fecha faltarían de remitir por parte de los fiscales algunos de los informes solicitados, por lo que el estudio final sería enviado a la Defensoría en forma inmediata, una vez que éstos fueran remitidos a su despacho.

Concretamente, se solicitó a la Fiscalía General información con respecto a las siguientes causas:

- Lista de morosos Caja Costarricense del Seguro Social (Dirección de Asuntos Económicos).
- Refaccionamiento de vehículos destinados al transporte público de personas (Dirección de Asuntos Económicos).
- Bomba de cobalto (Dirección de Calidad de Vida).
- Pajas de agua afectadas por Urbanizaciones La Giralda y La Babilonia.
- Proyecto de vivienda de interés social que beneficiaría a los empleados del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Dirección de Calidad de Vida).
- Urbanización La Independencia en el Valle del Río, Abangares (Dirección de Calidad de Vida).
- Proyecto de vivienda Ana María Guardia (Dirección de Calidad de Vida).
- Ortorgamiento de bono de vivienda (Dirección de Calidad de Vida).
- Destrucción de manglar y relleno al manglar Langosta de Santa Cruz (Dirección de Calidad de Vida).
- Playa guiones (Dirección de Calidad de Vida).
- Punta Leona (Dirección de Control y Gestión Administrativa)

B. DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Recursos Humanos

Es consabido que en cualquier organización social el recurso humano resulta ser lo más valioso. Tratándose de la Defensoría de los Habitantes esta premisa recobra mayor vigencia.

Dado el crecimiento en la demanda de servicios, la Institución se ha abocado durante este período a visualizar soluciones para atender este crecimiento. Es por esta razón que hemos coordinado con universidades públicas

y privadas para que sus estudiantes realicen sus trabajos comunales en la Defensoría, lo cual permitió contar con 35 estudiantes que hicieron dicho trabajo en diferentes campos, principalmente en el área de Admisibilidad. Complementariamente, se obtuvo la colaboración de diez estudiantes universitarios que realizaron trabajo meritorio (Ad-honorem). También, cuatro estudiantes del colegio COTEPECOS realizaron su práctica supervisada por aproximadamente mes y medio y 19 estudiantes de este mismo colegio realizaron por un lapso de 3 días un trabajo específico en varias de las direcciones de defensa.

Por otra parte, con el objeto de poder medir el grado de eficiencia y calidad del servicio que los funcionarios de esta Defensoría prestan, se elaboró la propuesta de evaluación del desempeño que incluyó los formularios y el respectivo manual. Estos instrumentos se sometieron a prueba con una evaluación hecha a los funcionarios de la Dirección Administrativa. Los resultados obtenidos fueron positivos, por lo que se estará implementando posteriormente para todo el personal.

La Dirección Administrativa y la Jefatura de Recursos Humanos procedieron a la revisión del Manual de Puestos y se prepararon los borradores de los puestos, los cuales han sido sometidos a conocimiento de los funcionarios que los ocupan, así como también se sometió a conocimiento de las jefaturas para que hicieran las observaciones correspondientes, con el objeto de poder contar con un instrumento objetivo que defina en forma precisa las funciones, responsabilidades y requisitos para ocupar una determinada plaza.

En el cuadro siguiente se analiza la composición del recurso humano de la Defensoría, dividiéndolo en "Tipo de puesto" por un lado y en "Actividad del puesto" por el otro. Se puede concluir que un 77% del total de puestos son profesionales y que un 73.45%, también del total de puestos, está dedicado a la actividad de defensa.

Estructura de puestos de Cargos Fijos

Tipo de puesto	Cantidad de puestos	Porcentaje
Puestos de nivel profesional	87	77%
Puestos de nivel no profesional	26	23%
Total	113	100.00%

Actividad del puesto	Cantidad de puestos	Porcentaje
Actividad de Defensa	83	73.45%
Apoyo administrativo	30	26.55%
Total	113	100.00%

Para el adecuado funcionamiento institucional se considera indispensable la capacitación tanto en el aspecto puramente sustantivo o de defensa, como en aquellas labores de apoyo o herramientas de trabajo básicas. En el cuadro siguiente se muestra el esfuerzo que ha hecho la Institución para la capacitación de sus funcionarios, aún cuando los recursos asignados para este propósito son realmente pocos.

Participantes	Capacitación
1	Actualización de Medicina Legal y Derecho Médico
1	Bachillerato en Administración
3	Charla Proyecto de Fortalecimiento Institucional El nuevo reto de A y A
1	Ciclo de Conferencias de Derechos Humanos y Cultura Paz
1	Contratación Administrativa
1	Curso Microsoft Access
2	Curso de derecho Ambiental Comparado, Comunidad Europea y Centroamericano II
4	Curso de Manejo de Conflictos Socio-ambientales
1	Curso Derecho Estatutario de la Función Pública
2	Curso Diseño de Páginas Web
1	Curso Educación para la Democracia y Liderazgo Juvenil
1	Curso Formulación y Evaluación
1	Curso Participación y Desarrollo del Niño y la Niña
1	Curso Preparación y Presentación de Informes
1	Curso Sist. Interamericano de Protección
1	Curso World Summit: Youth in favor of a culture of peace in the threshold of the new millenium
1	Derecho ambiental internacional y europeo
4	Derechos Humanos, Proceso Penal y Seguridad Ciudadana
2	Encuentro Iberoamericano de Justicia Laboral
1	Evaluación Financiera de Proyectos
1	Formulación y Evaluación de Proyectos
1	Foro el Juez Independiente en Estado Democrático
1	I Congreso latinoamericano de Derecho a la Salud
1	I Curso Latinoamericano Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Defensa Jurídica y Sistema Interamericano
1	II Curso de Fortalecimiento Institucional de Ombudsman Iberoamericano
3	II Foro Nacional de Evaluación del Cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad
2	Internet Jurídico
10	Introducción a los primeros auxilios
3	IV Encuentro Internacional de Autoridades Municipales y de Inst. Públicas
1	Jornadas Reflexión sobre la participación para el desarrollo
1	Maestría en Economía de la Regulación
1	Negociación Colaborativa
1	Programa de Capacitación de Alta Gerencia de Proyectos de Desarrollo
1	Proxy Server
2	Responsabilidad Civil en el transporte aéreo
1	Sem. s/la aplicación del costo marginal en el diseño de las tarifas de energía eléctrica
1	Seminario de Ley de Justicia Penal Juvenil
1	Seminario Internacional sobre la Justicia Constitucional
1	Seminario Regulación de las telecomunicaciones
1	Soporte Técnico de Sistemas Exactus
1	SQL Server: Administración
1	SQL Server: Implementación de la Base de datos
1	Taller análisis de las competencias de las instituciones responsables en materia de pensiones alimentarias y propuestas para su mejoramiento
1	Taller efectivo acceso a la justicia
1	Taller Técnicas Educativas Modernas
1	VI Sem. Iberoamericano/ Medios de Comunicación

1	Windows NT: Soporte Básico
1	XI Congreso Reforma del Estado, Globalización
1	XVII Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos
75	Total funcionarios capacitados

Es de resaltar que el producir efectos multiplicadores de la capacitación recibida ha sido una de las políticas administrativas, de ahí que se imparte capacitación interna en los siguientes temas a todo el personal de la Institución: Windows 98, MasterLex, Sistema de Defensa. También se dio capacitación en diferentes temas por parte de las áreas de defensa al Departamento de Admisibilidad.

2. Actividades Informáticas

Al cierre del Informe Anual 1998-1999, la Defensoría de los Habitantes había iniciado un proceso de modernización tecnológica que involucrado como aspectos relevantes, la renovación de equipos de cómputo, la implantación de nuevos sistemas informáticos y la consolidación de la red local de datos, todo esto como parte de la necesidad de lograr una óptima sistematización de los procesos internos de trabajo.

a. Renovación de Equipos de Cómputo

Uno de los aspectos fundamentales que se dieron durante este período fue el reemplazo del equipo de cómputo que se tenía en operación, ya que el existente era equipo discontinuado. En este sentido, se recibió en donación por parte del Gobierno de China en Taiwán 82 computadoras PC Pentium, con 64Mb de memoria y 3.4Gbytes en disco duro y dos servidores ACER 9300, con las licencias del software requerido para apoyar el trabajo diario de los funcionarios de la Institución. Además, se compraron con recursos propios 11 PC Pentium y 5 computadoras portátiles.

Actualmente, casi todos los funcionarios tienen una computadora asignada, integrada a la red y con acceso al software requerido para la ejecución de su trabajo.

b. Implantación de los sistemas informáticos

Otro factor relevante en este proceso de modernización fue el desarrollo de sistemas a la medida. Por un lado, se concluyó con el desarrollo y la implantación del Sistema de Defensa, que está en producción desde el mes de julio de 1999 y contempla todo el proceso de trámite y seguimiento de cada expediente que se conoce en la Defensoría. Los principales módulos que se contemplan en este sistema son:

- Ingreso de Consultas
- Ingreso de Correspondencia
- Despacho de correspondencia
- Apertura de Expedientes
- Trámite y seguimiento de expedientes (Fases de ciclo)
- Tipologías
- Digesto
- Consultas estadísticas

Por otro lado, se implantaron los módulos administrativos del Sistema Exactus, correspondientes a las siguientes áreas:

- Contabilidad General
- Control Bancario
- Cuentas por Pagar
- Control de Inventario
- Activos Fijos
- Compras
- Recursos Humanos
- Nómina
- Presupuesto

En este sentido, se están depurando los módulos de Recursos Humanos y Nómina para incorporarle rutinas específicas de la Institución al igual que el módulo de presupuesto.

Asimismo, se adquirieron 6 licencias del software Masterlex para consultas sobre leyes y jurisprudencia, que se distribuyeron en las diferentes áreas de la institución.

c. Consolidación de la red local de datos

Aunada a la renovación del equipo de cómputo y a la implantación de los sistemas informáticos estuvo la reconstrucción de la red local de datos, donde se migró de una plataforma Macintosh a un ambiente Windows NT en una topología Ethernet con alrededor de 100 computadoras conectadas a 10/100Mbps. La red está conformada por 3 servidores principales que suplen a los funcionarios de la Defensoría con servicios de impresión compartida, correo electrónico, acceso a los sistemas administrativos donde corresponde, acceso al Sistema de Defensa y acceso compartido a bancos de datos.

Como resultado de este esfuerzo se ha conformado una unidad especializada, que cuenta con tres funcionarios cuya responsabilidad es la de llevar a cabo la gestión informática de la Institución.

Además, con recurso interno se rediseñó la Página Web de la Defensoría, se alimentó con información actualizada y se publicó en un servidor externo. Para los próximos meses se tiene como meta lograr conformar la plataforma tecnológica que le permita a la Defensoría tener su propio nodo de Internet y poder ofrecer a los funcionarios esta importante herramienta de investigación. Mientras tanto, se tiene una cuenta de acceso conmutado a Internet.

La implantación de los sistemas administrativos ha permitido un mejor control de costos, ya que tanto la contabilidad como cualquiera de los otros módulos facilitan el direccionamiento de los gastos hacia centros de costos definidos por el usuario. Esto significa a su vez un control eficiente de cada uno de los proyectos financiados por donantes, permitiendo suministrar a éstos, información permanente y oportuna cuando así lo soliciten.

Desde el punto de vista de tesorería se dieron cambios importantes en lo referente al proceso de registros y la información disponible. Se implantó el sistema de control bancario integrado a la contabilidad y la emisión de cheques en forma automatizada para las cuentas corrientes que utilizan fórmula continua. Los beneficios obtenidos son: disminución en la duplicidad de registros y menor tiempo para la ejecución de algunas tareas como la emisión de cheques y un control permanente y automático en el saldo de las cuentas corrientes. Además, al integrarse con la contabilidad la labor operativa de preparar manualmente los asientos contables por el registro de cheques se elimina, limitándose el contador a su revisión e instrucción para el ingreso a la contabilidad; también se obtiene a través del sistema la conciliación bancaria en forma automatizada.

3. Construcción del edificio sede de la Defensoría de los Habitantes

Una de las preocupaciones permanentes de la Defensoría de los Habitantes ha sido el no contar con un edificio que reúna las condiciones necesarias para eliminar el hacinamiento de los funcionarios y así brindar una mejor atención a los habitantes.

Analizadas las alternativas para solucionar la falta de espacio y evaluando la condición financiera de la Institución, en mayo de 1999 se tomó la decisión de construir el edificio, solicitando la inclusión en el presupuesto para el año 2000 de ¢100,0 millones, de los cuales solamente se asignaron ¢40,0 millones.

El presupuesto de la obra ascendió a la suma de ¢410 millones, los cuales se esperan cubrir con el presupuesto asignado para este año, el superávit acumulado y una partida que complementa dichos recursos, que se estará incluyendo en el anteproyecto de presupuesto para el año 2001. Adicionalmente será necesario invertir en equipamiento, tanto de seguridad como en equipo de oficina.

Para cumplir con dicho proyecto constructivo, se constituyó la Comisión de Construcción del Edificio de la Defensoría de los Habitantes, la que se ha encargado de asesorar, planificar, y coordinar todos los aspectos relativos al proyecto de construcción, y en cumplimiento de la normativa que al respecto ha emitido la Contraloría General de la República. Complementariamente, se nombró a una arquitecta funcionaria de la Defensoría como Directora del Proyecto; a través de un convenio con el Tribunal Supremo de Elecciones se obtuvo la asesoría de un arquitecto con mucha experiencia en este tipo de construcciones y licitaciones públicas. Además se contrataron los servicios de un ingeniero estructural y un ingeniero electromecánico.

El edificio se construirá en el terreno que para este propósito compró la Defensoría en Barrio México, entre avenida 7 y calle 22. El área de construcción diseñada es de 2.500 m² en dos plantas.

4. Archivo Central

En cumplimiento de lo establecido por la Ley N° 7202 del Sistema Nacional de Archivos, la Defensoría remitió durante el período de este informe las Tablas de

Plazos de Conservación y Eliminación de Documentos de la Institución. A la fecha de cierre del informe, se está a la espera de recibir las tablas debidamente aprobadas por el Archivo Nacional.

Por la falta de espacio en las instalaciones actuales, se solicitó la colaboración de la Proveeduría Nacional, para que en un espacio de una de sus bodegas se permitiera archivar parte de los expedientes de casos de denuncias resueltas correspondientes a los años 1993-1996. Esta situación será resuelta una vez que se disponga del edificio que se encuentra en proyecto de construcción.

5. Auditoría de la Contraloría General de la República

La Defensoría de los Habitantes de la República después de analizar los informes del ente Contralor presentados a esta Institución el 22 de diciembre de 1999, producto de un estudio realizado por la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, y ante solicitud planteada por la Defensoría, presentó en tiempo y forma el informe de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Contraloría, en los informes rendidos por el ente contralor, a saber: el N° 14626 el 14678 y el 14611.

a. Informe N° 14626 Ejecución del contrato suscrito entre la Defensoría de los Habitantes y la empresa Desarrollo Moderno de Empresas, S. A.

Respecto al informe N° 14626 sobre el Contrato de Prestación de Servicios Profesionales entre la Defensoría de los Habitantes de la República y Desarrollo Moderno de Empresas S. A., para el desarrollo de varios sistemas informáticos, suscrito el 18 de julio de 1995, en sus disposiciones, la Contraloría solicitó a la Defensoría constituir un órgano director que se encargara de realizar un procedimiento administrativo para determinar la verdad real de los hechos y establecer eventuales responsabilidades administrativas y civiles.

Por otra parte, se solicitó a la Defensoría determinar, con fundamento en estudios técnicos, si la empresa cumplió con las obligaciones del contrato al que se hace referencia en el informe, para proceder conforme corresponde en caso de incumplimiento contractual en la sede judicial y administrativa.

Mediante oficio N° DH-20-00 del 17 de enero del 2000 la Defensoría solicitó aclaración al ente Contralor "...respecto de la secuencia en tiempo a efectos de dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el informe 159-99 aparte 4.1 a y b".

Por medio de oficio N° 553 del 19 de enero del 2000, remitido por el Lic. José Vicente Alemán Medrano, Jefe del Departamento de Estudios Especiales de la Contraloría General de la República, se señaló que "...en lo concerniente a la secuencia con que se deben implementar las disposiciones a) y b) del aparte 4.1 del referido informe, nos permitimos indicarle que, si a bien lo tiene, la Defensoría puede iniciar el cumplimiento del inciso b) y luego, con base en los resultados obtenidos, el inciso a) del citado aparte 4.1".

La Defensoría procedió a realizar una publicación que apareció el día 2 de febrero en el diario La Nación, en la que se invitó a participar a las empresas que tengan experiencia en el uso de la herramienta Helix Express para la plataforma Macintosh, con el fin de realizar una evaluación funcional de un sistema

administrativo, que contiene los módulos financiero contables, de recursos humanos y de proveeduría y servicios generales, desarrollados con esa herramienta. A la fecha se han recibido dos ofertas de participación.

La constitución del órgano director se hará una vez que estén preparados los resultados del informe técnico a contratar. En caso de existir inopia con respecto a la invitación publicada, se procederá a nombrar el órgano del procedimiento de conformidad con el aparte 4.1 a) del Informe de Auditoría.

Sobra decir que en el eventual desarrollo futuro de sistemas se procederá en completo acatamiento del Manual sobre normas técnicas de control interno relativas a los sistemas de información computadorizados emitido por la Contraloría General de la República.

a. Informe N° 14611 Compra de un terreno en Barrio México, para construcción de su Sede Central

En relación con las disposiciones de la Contraloría General de la República sobre este documento se procede a informar sobre lo actuado.

De conformidad con lo que establece el informe de marras la compra del lote de Barrio México se efectuó el 22 de enero de 1997. Tal y como se expone de manera detallada en ese mismo documento, durante la presente gestión se han ejecutado las gestiones pertinentes ante los ocupantes y acciones ante la Procuraduría General de la República para obtener el disfrute pleno de los derechos que le corresponden sobre la totalidad de la propiedad.

Así mediante oficio No. DH-553-99 del 16 de setiembre de 1999, la Defensoría de los Habitantes solicitó a la Procuraduría General de la República iniciar las actuaciones legales para desalojar a los ocupantes de las casas ubicadas en el lote de Barrio México. Como parte de dicho proceso, la Defensoría entregó al Procurador encargado del trámite respectivo la información requerida para proceder de conformidad. Por su parte, con fechas 26 de octubre y 22 de noviembre de 1999 y 24 de enero del 2000 esta Institución remitió notas ocupantes solicitándoles proceder al abandono de los inmuebles y ofreciendo colaboración con el fin de orientarlos en relación con las alternativas para atender sus necesidades de vivienda.

Finalmente, cabe señalar que mediante oficio de fecha 3 de febrero del 2000, el Procurador asignado informó a la Defensoría que el Ministerio de Seguridad Pública resolvió dar curso al desalojo administrativo solicitado.

La documentación a que se hace referencia en los párrafos anteriores fue remitida al órgano contralor en su oportunidad con el propósito de mantener actualizada la información en relación con este asunto. Hoy día el lote propiedad de la Defensoría se encuentra libre de toda posesión de terceros.

b. Informe N° 14678. "Resultados del estudio efectuado en la Defensoría de los Habitantes sobre algunos asuntos señalados por su auditor interno y otros relacionados con el control interno.

En este apartado se da cuenta de cada uno de los puntos definidos en el informe N° 14678, para lo cual se utiliza la misma numeración.

4.1 Disposiciones emitidas por la Contraloría

“En cuanto al acatamiento de la normativa de permiso municipal para construcción de obras”, la situación informada a la Contraloría fue la siguiente:

- En relación con la obligación de obtener el permiso municipal para la construcción de obras, mediante memorando de fecha 31 de enero de 2000 remitido por la Defensora al Director Administrativo en funciones, se le solicitó tomar las medidas al respecto al indicarse: “Es imprescindible realizar los trámites de permiso de construcción, si éstas disposiciones no son acatadas este Despacho procederá como corresponde con la constitución de un Organo Director del Debido Proceso para esclarecer la verdad real, y establecer las responsabilidades pertinentes”. Conforme consta en el informe, oportunamente se ordenó una investigación en este caso y se realizaron las llamadas de atención pertinentes.
- La institución aceptó la recomendación emitida por la Contraloría y en cumplimiento de su responsabilidad, el Despacho giró instrucciones a la Dirección Administrativa para que indicara a los funcionarios involucrados los procedimientos administrativos que deberán implementarse para garantizar una adecuada programación sobre bases claras y reales, en defensa del interés público. (Memorando del 31 de enero del 2000). De acuerdo con lo manifestado por la Jefa de Proveeduría y Servicios Generales se está procediendo según la recomendación (Oficio PROV 004-2000 del 17 de enero).
- La Defensoría de los Habitantes es consciente y beligerante acerca de la necesidad que tienen las instituciones públicas de contar con auditorías internas fuertes y consolidadas dentro de la estructura institucional. En relación con los insumos materiales y de carácter tecnológico con que debe contar la auditoría interna, se informa que desde el año pasado se ubicó al auditor en un cubículo privado, y se le dotó de la misma infraestructura con la que cuenta el personal de la Institución. A pesar de que en diversas ocasiones el auditor interno hizo referencia a que en una Institución tan pequeña como la Defensoría no era necesario contar con un auditor a tiempo completo, desde el año pasado este Despacho implementó las acciones necesarias con el fin de ampliar la jornada de este funcionario consciente de la importancia de contar con una auditoría a tiempo completo y dotada de los recursos mínimos necesarios.
- En relación con los manuales y procedimientos administrativos y financieros, la Dirección Administrativa y cada uno de los Departamentos involucrados han ejecutado las acciones pertinentes y necesarias con el propósito de mejorar la situación y velar por la puesta en práctica de dichos manuales, una vez concluidos.
- Con respecto a los formularios para solicitud y autorización de uso de vehículos de la Defensoría de los Habitantes y el procedimiento de control de rendimiento de consumo de combustible, la Jefatura de Proveeduría y Servicios Generales por medio de los oficios N° PROV.004-2000 de fecha 17 de enero del 2000 y

PROV. 008-2000 de fecha 26 de enero del 2000 manifiesta haber corregido lo referente a las boletas de solicitud de vehículos. Con respecto al control de combustible, indica que el Departamento de Proveeduría mantiene un control de lo que consume cada vehículo, el cual consiste en un registro que se realiza en un libro con los siguientes datos: número de cupón, persona que retira el cupón, nombre de la gasolinera que suministró el combustible, fecha en que se depositó y kilometraje del vehículo. Asimismo señala que se está trabajando en un sistema de control de vehículos el cual incluye este cálculo, sistema que lleva un avance del 65%. Dicho trabajo será concluido en la primera quincena de marzo y entrará en vigencia después de la aprobación respectiva.

- Respecto de las gestiones iniciadas ante BN Valores Puesto de Bolsa S. A. y la suscripción del contrato de servicios bursátiles, el contrato fue firmado por las partes el día 2 de febrero del presente año y fue remitido a la Contraloría General de la República para su respectivo refrendo. Al respecto debe indicarse que el contrato de referencia fue entregado al Puesto de Bolsa desde el mes de setiembre de 1999 y que en los meses siguientes fue sometido al trámite interno de ese Puesto, lo que ocasionó el atraso en la suscripción.
- En cuanto a la póliza de fidelidad para el manejo de la caja chica que opera en la Sede Regional de la Defensoría de los Habitantes en Liberia, se informa que ya se iniciaron las gestiones con el propósito de que esta oficina adquiriera la respectiva póliza, acatando la recomendación tal y como lo sugiere la Contraloría .
- En lo referente al criterio a utilizar para la capitalización de construcciones y mejoras y su respectiva depreciación, debe indicarse que cuando se construyeron las ampliaciones en el inmueble que ocupa actualmente la Institución, la Dirección Administrativa tomó la determinación de consignarlas como gastos, en vista de que se trataba de obras construidas en una propiedad arrendada. Por un error en el registro, algunos pagos por estos servicios se incorporaron como activos fijos, específicamente en la cuenta de edificios. Estos errores ya fueron subsanados en su totalidad con asientos del mes de enero del 2000. Dada la recomendación incluida en el informe de auditoría y con ocasión de la próxima construcción del edificio que albergará las instalaciones de la Defensoría, se han tomado las previsiones necesarias para que este tipo de obras se consignen como activos fijos y se le aplique la depreciación correspondiente.
- Con respecto a las liquidaciones de gastos de viaje y transporte, se ha enviado memorando solicitando la corrección de la información (véase memorando de fecha 31 de enero del 2000) y se han acogido las recomendaciones emitidas. Cabe indicar que en la revisión realizada se comprobó que las fórmulas para gastos de viaje dentro y fuera del país se completan debidamente además de que se siguen los procedimientos a satisfacción.
- En lo que tiene que ver con la numeración de los folios de los expedientes de los contratos administrativos, el Departamento de Proveeduría y ha acatado las recomendaciones y está procediendo al foliado de los expedientes respectivos en el orden en que se emiten o se incorporen documentos al legajo.

- Respecto a las especies fiscales y otros timbres, tanto el Despacho como la Dirección Administrativa emitieron las disposiciones respectivas y el Departamento de Proveeduría las acató en forma inmediata.

6. Asuntos financiero contables

En los cuadros siguientes se brinda la información financiera de los proyectos con recursos donados, el Balance General al 30 de abril y la ejecución presupuestaria de cada una de los programas de la Defensoría, también al 30 de abril del 2000.

Ejecución financiera de proyectos con recursos donados

DETALLE DE LA COOPERACION INTERNACIONAL

Proyecto	Donante	Fecha de inicio	Monto en \$	Fecha de finalización	Intereses
Promoción y divulgación de los derechos en comunidades costarricenses	Relaciones Exteriores de Finlandia	6/1/99	300,000.00	6/30/01	3,737,006.94
Red Nacional para la Detección y Erradicación del Trabajo Infantil	OIT/IPEC	9/1/99	36,600.00	8/30/00	191,157.70
Promoción y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas	Embajada de Canadá	10/15/99	19,800.00	10/15/00	221,125.00

ACTIVOS**ACTIVO CIRCULANTE**

CAJA Y BANCOS	430,317.74	
INVERSIONES PROGRAMA 808	349,651,708.73	
INVERSIONES PROGRAMA 805	11,684,693.86	
INVER. DONAC. UNION EUROPEA	41,764,656.25	
SUELDOS POR REINTEGRAR	539,015.00	
TRANSF. DE GOB. POR COBRAR	59,861,014.32	
OTRAS CUENTAS POR COBRAR	62,082,914.39	
EXISTENCIAS EN BODEGA	6,287,711.53	
INTERESES POR COBRAR	19,024,707.60	
ACTIVO DIFERIDO POR MEJORAS	4,625,442.62	
TOTAL ACTIVO CIRCULANTE		555,952,182.04

ACTIVO FIJO

MAQUINARIA Y EQUIPO	183,378,531.34	
EDIFICIOS	7,449,500.00	
TERRENOS	147,000,000.00	
TOTAL ACTIVO FIJO		337,828,031.34

DEPRECIACION ACUMULADA -77,816,114.59

OTROS ACTIVOS

DEPOSITOS POR DERECHO	1,355,600.00	
TOTAL OTROS ACTIVOS		1,355,600.00

TOTAL ACTIVO **817,319,698.79**

PASIVO Y ERARIO**PASIVO CIRCULANTE**

SOLICITUDES PENDIENTES	67,236,062.09	
COMPROMISOS PENDIENTES	173,602,408.36	
RETENCIONES POR PAGAR	338,940.55	
COMPROMISOS AÑO ANTERIOR	45,565,967.17	
TOTAL PASIVO CIRCULANTE		286,743,378.17

OTROS PASIVOS

DEPOSITOS DE GARANTIA POR DEVOLVER	503,800.00	
TOTAL OTROS PASIVOS		503,800.00

TOTAL PASIVO 287,247,178.17

ERARIO

EXEDENTE DE INGRESOS/EGRESOS AÑOS ANT.	329,970,806.23	
EXEDENTE INGRESOS/EGRESOS AÑO ACTUAL	285,884,903.48	
	-85,783,189.09	
TOTAL ERARIO		530,072,520.62

TOTAL PASIVO Y ERARIO **817,319,698.79**

Defensoría de los Habitantes de la República
 Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000
 Programa 805 - Unidades Móviles
 AL 30 DE ABRIL DE 2000

Subp	Nombre	Presupuesto	Presupuesto	Gasto
------	--------	-------------	-------------	-------

		Asignado	Modificado	Acumulado
30	Sueldo adicional	123,684.83	443,684.83	-
31	Salario escolar	106,635.09	436,635.09	-
80	Servicios especiales	1,340,718.20	5,340,718.20	679,186.65
104	Alquiler de equipo electrónico	100,000.00	0.00	-
106	Otros alquileres	199,000.00	0.00	-
112	Información y publicidad	2,538,656.00	538,528.69	-
114	Impresión, encuadernación y otros	328,150.20	328,150.20	-
122	Telecomunicaciones	966,695.00	0.00	-
128	Otros servicios públicos	89,337.95	0.00	-
134	Gastos de viaje dentro del país	1,664,995.90	256,995.90	-
144	Transporte dentro del país	105,114.75	105,114.75	-
150	Seguros	153,833.00	0.00	-
160	Administración de rentas	94,761.33	94,761.33	-
162	Consultorías	700,000.00	700,000.00	-
172	Mant. y rep. de mob. y eq. ofcn.	70,626.75	0.00	-
174	Mant. y rep. de maq. y equipo	137,264.70	137,264.70	-
199	Otros servicios no personales	172,811.89	172,811.89	-
202	Gasolina	1,146.45	0.00	-
204	Diesel	2,580.95	0.00	-
206	Otros combustibles, grasas y lubric	27,087.50	0.00	-
212	Medicinas	6,782.50	0.00	-
214	Otros productos químicos	277,912.85	277,912.85	-
220	Textiles y vestuarios	23,700.35	0.00	-
232	Productos de papel y cartón	520,834.34	520,834.34	-
234	Impresos y otros	368,394.10	368,394.10	-
240	Productos alimenticios	6,839.00	0.00	-
254	Productos de metal p/ la construc.	31,686.75	0.00	-
259	Otros materiales de construcción	79,757.60	0.00	-
270	Repuestos	374,173.45	374,173.45	-
282	Útiles y materiales de oficina	489,551.85	489,551.85	-
286	Otros útiles y mat. específicos	166,613.90	166,613.90	-
290	Artículos y gastos para recepción	645,834.85	645,834.85	-
299	Otros materiales y suministros	136,494.60	136,494.60	-
310	Equipo y mobiliario de oficina	39,402.89	0.00	-
390	Equipos varios	4,198.00	0.00	-
602	Prestaciones legales	192,291.15	192,291.15	-
660	Contribución patronal a la C.C.S.S.	200,085.95	740,887.95	44,897.05
733	Aportes a organismos financieros	10,104.32	30,104.32	1,603.50
814	Amort. cuentas pend. ejerc. ant.	6,593.00	6,593.00	-
Totales		12,504,351.94	12,504,351.94	725,687.20

*Por ser un programa con recursos donados, los saldos no comprometidos y los compromisos al 31 de diciembre de cada año, se revalidan automáticamente.

Defensoría de los Habitantes de la República
Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000
Programa 806 - Donaciones

AL 30 DE ABRIL DE 2000

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
30	Sueldo adicional	54,730.60	301,730.60	0.00
31	Salario escolar	42,487.90	322,487.90	0.00
60	Sobresueldos	-	1,000,000.00	0.00
80	Servicios especiales	132,545.65	3,084,545.65	172805.00
102	Alquiler de Edificios y Terrenos	553,285.00	553,285.00	0.00
104	Alquiler de equipo electrónico	199,637.54	199,637.54	0.00
106	Otros alquileres	137,460.00	137,460.00	0.00
112	Información y publicidad	2,358,310.20	2,358,310.20	0.00
114	Impresión, encuad. y otros	12,559,288.58	12,559,288.58	631180.00
128	Otros servicios públicos	145,275.00	145,275.00	0.00
132	Gastos de viajes en el exterior	1,452,750.00	1,452,750.00	0.00
134	Gastos de viajes dentro del país	9,918,901.20	9,918,901.20	494575.00
142	Transporte de o para el exterior	1,131,650.00	1,131,650.00	0.00
144	Transportes dentro del país	520,477.50	520,477.50	71680.00
150	Seguros	1,452,750.00	1,452,750.00	0.00
162	Consultorías	50,408,732.50	37,755,732.50	3062010.00
172	Mant. y Rep. De mob. y eq. ofic.	435,825.00	435,825.00	0.00
174	Mant. y Rep. de maq. y equipo	5,817,875.00	5,817,875.00	0.00
199	Otros servicios no personales	8,277,392.72	8,277,392.72	1510330.55
202	Gasolina	332,570.00	332,570.00	0.00
204	Diesel	1,743,300.00	1,743,300.00	0.00
220	Textiles y vestuarios	35,705.00	1,035,705.00	0.00
232	Productos de papel y cartón	795,511.50	795,511.50	28990.00
234	Impresos y otros	905,495.00	905,495.00	123740.00
240	Productos alimenticios	20,000.00	20,000.00	0.00
259	Otros materiales de construcción	63,362.00	63,362.00	0.00
270	Repuestos	60,212.00	60,212.00	0.00
282	Útiles y materiales de oficina	2,111,556.00	2,111,556.00	33350.00
286	Otros útiles y mat. específicos	222,375.50	222,375.50	0.00
290	Artículos y gastos para recep.	2,537,034.50	2,537,034.50	0.00
299	Otros materiales y suministros	334,800.00	334,800.00	0.00
310	Equipo y mobiliario de oficina	2,324,400.00	6,524,400.00	741944.90
320	Equipo médico y de laboratorio	11,000.00	11,000.00	0.00
330	Equipo de transporte	514,786.00	514,786.00	0.00
340	Equipo para comunicaciones	342,334.40	1,392,334.40	0.00
350	Equipo educacional	36,500.00	846,500.00	0.00
390	Equipos varios	149,444.00	699,444.00	0.00
602	Prestaciones legales	521,091.65	620,091.65	0.00
606	Premios	1,533,281.80	1,533,281.80	0.00
660	Contrib. patronal a la C.C.S.S.	66,369.45	514,369.45	0.00
733	Aportes a organismos financ.	3,011.60	20,011.60	0.00
			-	
Totales		110,263,514.79	110,263,514.79	6,870,605.45

*Por ser un programa con recursos donados, los saldos no comprometidos y los compromisos al 31 de diciembre de cada año, se revalidan automáticamente.

Defensoría de los Habitantes de la República
Reporte de Ejecución Presupuestaria 2000
Programa 808 - Defensoría de los Habitantes
Al 30 DE ABRIL DE 2000

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
0	Sueldos para cargos fijos	448,410,000.00	448,410,000.00	135.696.986.40
30	Sueldo adicional	40,894,495.00	40,894,495.00	0.00
31	Salario escolar	36,385,945.00	36,385,945.00	30.184.673.05
60	Sobresueldos	2,180,000.00	2,180,000.00	627.048.55
70	Gastos de representación	490,560.00	490,560.00	0.00
80	Servicios especiales	2,997,500.00	2,997,500.00	736.070.05
90	Otros servicios personales	272,500.00	272,500.00	0.00
102	Alquiler de edificios y terrenos	19,000,000.00	18,100,000.00	5.890.500.00
104	Alquiler de equipo electrónico	1,264,400.00	264,400.00	0.00
106	Otros alquileres	817,500.00	317,500.00	0.00
112	Información y publicidad	1,090,000.00	1,090,000.00	566.595.50
114	Impresión, encuad. y otros	5,995,000.00	5,995,000.00	3.976.161.00
122	Telecomunicaciones	7,458,000.00	8,658,000.00	88.143.35
124	Servicio de correos	2,997,500.00	2,247,500.00	261.260.00
126	Energía eléctrica	2,486,000.00	3,286,000.00	1.178.995.00
128	Otros servicios públicos	904,627.00	904,627.00	48.978.00
132	Gastos de viaje en el exterior	1,962,000.00	1,462,000.00	0.00
134	Gastos de viaje dentro del país	2,488,000.00	1,488,000.00	929.548.20
142	Transportes de o para el exterior	1,635,000.00	1,635,000.00	0.00
144	Transportes dentro del país	2,589,840.00	839,840.00	39.880.00
150	Seguros	7,085,000.00	6,785,000.00	3.319.085.00
162	Consultorías	10,676,133.00	18,176,133.00	3.010.112.00
172	Mant. y rep. de mob. y eq. de ofic.	2,180,000.00	1,480,000.00	110.792.80
174	Mant. y rep. de maq. y equipo	2,180,000.00	2,180,000.00	247.321.95
182	Mant. y rep. de edificios	2,507,000.00	1,007,000.00	0.00
190	Servicios aduaneros	218,000.00	18,000.00	0.00
199	Otros servicios no personales	1,800,000.00	1,800,000.00	969.255.30
202	Gasolina	3,815,000.00	3,815,000.00	5.225.00
204	Diesel	763,000.00	500,000.00	0.00
206	Otros combust. grasas y lubric.	218,000.00	218,000.00	0.00
212	Medicinas	228,900.00	228,900.00	48.605.65
214	Otros productos químicos	3,500,000.00	3,500,000.00	574.876.30
220	Textiles y vestuarios	534,100.00	534,100.00	115.500.00
232	Productos de papel y cartón	2,500,000.00	2,000,000.00	435.192.20
234	Impresos y otros	1,880,250.00	980,250.00	391.055.00
240	Productos alimenticios	436,000.00	436,000.00	278.793.00
252	Cemento	185,300.00	85,300.00	0.00
254	Productos de metal para la constr.	545,000.00	200,000.00	0.00
258	Madera	299,750.00	199,750.00	0.00
259	Otros materiales de construcción	1,013,700.00	513,700.00	54.158.20
260	Instrumentos, herram. y otros	409,000.00	409,000.00	0.00
270	Repuestos	2,260,000.00	1,460,000.00	110.455.14
282	Útiles y materiales de oficina	1,635,000.00	1,235,000.00	385.688.00
284	Útiles y material de limpieza	272,500.00	172,500.00	6.152.00
286	Otros útiles y mater. específicos	1,907,500.00	707,500.00	170.306.00
290	Artículos y gastos para recepción	1,199,000.00	1,199,000.00	282.795.40
299	Otros materiales y suministros	981,000.00	689,000.00	73.585.00
310	Equipo y mobiliario de oficina	4,905,000.00	5,405,000.00	1.705.435.40
320	Equipo médico y de laboratorio	272,000.00	272,000.00	0.00
330	Equipo de transportes	-	-	0.00
340	Equipo para comunicaciones	1,000,000.00	1,000,000.00	0.00

350	Equipo educacional	545,000.00	545,000.00	0.00
390	Equipos varios	1,090,000.00	1,090,000.00	0.00
510	Edificios	40,000,000.00	40,000,000.00	0.00
602	Prestaciones legales	8,000,000.00	1,500,000.00	37.607.10
603	Ayud. econ. según progr. cap. apren	762,898.00	762,898.00	0.00
604	Becas	654,000.00	654,000.00	0.00
606	Premios	545,000.00	545,000.00	0.00
660	Contrib. patronal a la C.C.S.S.	68,702,102.00	68,702,102.00	89.304.70
661	Contribución estatal a la C.C.S.S.	2,454,000.00	2,454,000.00	0.00
664	Transf. A Inst. Pub. Descentraliz.	-	-	0.00
680	Cuotas a organis. intern. mund.	3,200,000.00	3,200,000.00	0.00
681	Cuotas a Orga. Sist. Interam.	-	-	0.00
733	Aportes a organismos financieros	2,454,000.00	2,454,000.00	487.882.40
814	Amort. cuent. pend. ejerc. anter.	0.00	-	
Totales		768,132,000.00	757,032,000.00	193,134,022.64

Defensoría de los Habitantes de la República
Reporte de Ejecución Presupuestaria 1999
Programa 808 - Defensoría de los Habitantes
Al 30 DE ABRIL DE 2000

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
0	Sueldos para cargos fijos	349,158,000.00	370,158,000.00	363828426.25
30	Sueldo adicional	31,935,000.00	32,435,000.00	31483730.60
31	Salario escolar	29,314,000.00	23,314,000.00	22888526.05
60	Sobresueldos	2,000,000.00	2,000,000.00	1441746.85
70	Gastos de representación	450,000.00	450,000.00	9907.65
80	Servicios especiales	2,750,000.00	3,250,000.00	2634586.65
90	Otros servicios personales	250,000.00	300,000.00	290097.20
102	Alquiler de edificios y terrenos	18,500,000.00	18,500,000.00	16914150.00
104	Alquiler de equipo electrónico	1,160,000.00	260,000.00	90000.00
106	Otros alquileres	750,000.00	400,000.00	183470.00
112	Información y publicidad	1,000,000.00	2,000,000.00	1275309.00
114	Impresión, encuadernación y otros	5,500,000.00	3,500,000.00	644712.65
122	Telecomunicaciones	6,600,000.00	8,100,000.00	7185204.30
124	Servicio de correos	2,750,000.00	2,250,000.00	1510643.00
126	Energía eléctrica	2,200,000.00	2,900,000.00	2869264.00
128	Otros servicios públicos	800,000.00	600,000.00	468257.10
132	Gastos de viaje en el exterior	1,800,000.00	1,000,000.00	283242.35
134	Gastos de viaje dentro del país	3,200,000.00	2,700,000.00	1130365.00
142	Transportes de o para el exterior	1,500,000.00	1,000,000.00	449226.35
144	Transportes dentro del país	2,376,000.00	676,000.00	118320.00
150	Seguros	6,500,000.00	6,650,000.00	6341291.95
162	Consultorías	10,000,000.00	11,750,000.00	10609401.25
172	Mant. y rep. de mob. y eq. de ofic.	2,000,000.00	2,000,000.00	1599376.75
174	Mant. y rep. de maq. y equipo	2,000,000.00	2,700,000.00	2343609.30
182	Mant. y rep. de edificios	2,300,000.00	850,000.00	452145.20
190	Servicios aduaneros	200,000.00	-	0.00
199	Otros servicios no personales	1,500,000.00	4,000,000.00	3156416.45
202	Gasolina	3,500,000.00	2,500,000.00	1416755.35
204	Diesel	700,000.00	100,000.00	9000.00
206	Otros combust. grasas y lubric.	200,000.00	100,000.00	4884.00
212	Medicinas	210,000.00	280,000.00	180147.20
214	Otros productos químicos	1,900,000.00	6,105,554.00	3263110.95
220	Textiles y vestuarios	490,000.00	340,000.00	100294.00
232	Productos de papel y cartón	2,900,000.00	3,800,000.00	2080608.05
234	Impresos y otros	1,725,000.00	1,125,000.00	681434.85
240	Productos alimenticios	400,000.00	900,000.00	571009.70
252	Cemento	170,000.00	20,000.00	0.00
254	Productos de metal para la constr.	500,000.00	100,000.00	6428.60
258	Madera	275,000.00	100,000.00	44040.00
259	Otros materiales de construcción	930,000.00	930,000.00	429140.80
260	Instrumentos, herram. y otros	375,000.00	375,000.00	92611.45

270	Repuestos	2,000,000.00	2,200,000.00	667711.85
282	Útiles y materiales de oficina	1,500,000.00	1,500,000.00	692558.00
284	Útiles y material de limpieza	250,000.00	250,000.00	41793.05
286	Otros útiles y mater. específicos	1,750,000.00	1,750,000.00	468821.00
290	Artículos y gastos para recepción	1,100,000.00	1,900,000.00	1194558.05
299	Otros materiales y suministros	900,000.00	900,000.00	243421.70
310	Equipo y mobiliario de oficina	4,500,000.00	4,259,350.00	1831735.35
320	Equipo médico y de laboratorio	250,000.00	-	0.00
340	Equipo para comunicaciones	1,100,000.00	970,000.00	294114.90
350	Equipo educacional	500,000.00	-	0.00
390	Equipos varios	1,000,000.00	790,000.00	72562.00
602	Prestaciones legales	8,000,000.00	2,975,000.00	991671.10
603	Ayud. econ. según progr. cap. apren	700,000.00	1,700,000.00	557012.00
604	Becas	600,000.00	600,000.00	253000.00
606	Premios	500,000.00	500,000.00	299250.00
660	Contrib. patronal a la C.C.S.S.	53,651,000.00	55,751,000.00	54572681.25
661	Contribución estatal a la C.C.S.S.	1,916,000.00	1,916,000.00	0.00
680	Cuotas a organis. intern. mund.	2,600,000.00	2,600,000.00	2600000.00
733	Aportes a organismos financieros	1,916,000.00	2,016,000.00	1937138.75
814	Amort. cuent. pend. ejerc. anter.	164,000.00	569,096.00	368160.55
Totales		587,665,000.00	603,665,000.00	556,167,080.40

Defensoría de los Habitantes de la República
Reporte de Ejecución Presupuestaria 1999
Programa 809 - Superávit

Subp	Nombre	Presupuesto Asignado	Presupuesto Modificado	Gasto Acumulado
162	Consultorías	0.00	4,000,000.00	758332.00
310	Mobiliario y Equipo de Oficina	0.00	16,000,000.00	11078972.05
Totales		0.00	20,000,000.00	11,837,304.05

C. ESTADÍSTICAS

Se presenta en este aparte el informe estadístico de la gestión de la Defensoría de los Habitantes de la República durante el período que abarca desde el 1° de mayo de 1999 al 30 de abril del año 2000.

Es preciso señalar que la estadística tiene por su naturaleza misma un enfoque meramente cuantitativo lo que impide derivar en todos sus extremos elementos de valoración cualitativa. Es decir, se basa en números sobre la cantidad de asuntos sometidos a los procedimientos de defensa, lo cual no refleja en su dimensión la relevancia de los casos, el nivel de profundización que tuvo cada investigación o la cantidad de habitantes involucrados y que podrían beneficiarse directamente con los resultados.

1. Terminología

Para los efectos de que se tenga una correcta interpretación de los resultados estadísticos, resulta conveniente definir alguna terminología que se utiliza en este aparte, que permitirá

establecer diferencias entre los distintos procedimientos de defensa que se utilizan en la Defensoría.

Los procesos de defensa que se siguen en la Defensoría se identifican de la siguiente forma:

- Expedientes
- Investigaciones de Oficio
- Consultas
- Oposiciones a Solicitudes de Ajuste Tarifario

El significado y características de cada uno de ellos se presenta a continuación.

- Expediente :

Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del Sector Público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría.

Constituye uno de los elementos de mayor importancia en materia de defensa de los derechos e intereses de los habitantes porque en general su trámite implica la solicitud de informes a las instituciones respecto a las quejas y denuncias recibidas contra ellas, la solicitud de asesoría a órganos técnicos como los institutos de investigaciones de las diversas universidades y la realización de las visitas y reuniones que resulten necesarias en cada caso, para dar lugar a un informe final que en muchos casos contiene recomendaciones para las instituciones y habitantes. Este procedimiento de trámite de quejas y denuncias satisface en una alta proporción la expectativa del habitante cuando puso el asunto en conocimiento de la Defensoría.

- Investigación de Oficio

Es toda investigación que se inicie por disposición o autorización del Despacho de los Defensores en materias de competencia de la Defensoría. Estas investigaciones se tramitan con el mismo procedimiento que se sigue para con los expedientes.

- Consulta

Es toda solicitud de orientación o ayuda que plantean los habitantes para enfrentar problemas o conflictos de muy variada naturaleza.

Las consultas se pueden referir a problemas dentro del Sector Público que posteriormente pueden convertirse o no en expedientes, dependiendo de su naturaleza y de los aspectos que señala la Ley de la Defensoría. También las consultas pueden estar referidas a asuntos del Sector Privado en cuyo caso no podrán convertirse nunca en expedientes, de acuerdo con la Ley de la Defensoría.

Sin embargo, para las consultas que no clasifican para convertirse en expedientes, la Defensoría brinda información a la persona sobre los trámites que puede realizar, facilitándole determinadas gestiones o remitiéndola a alguna organización -gubernamental o no- que pueda ayudarle a resolver el problema.

- Oposición a Solicitudes de Ajuste Tarifario a Servicios Públicos:

Es la oposición formal que realiza la Defensoría en las Audiencias Públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos con el fin de resolver las solicitudes de aumento tarifario de los servicios públicos.

2. Datos Estadísticos Período Mayo de 1999 a Abril del 2000

a. Expedientes

Tal como lo dispone la Ley de la Defensoría de los Habitantes, la totalidad de los expedientes se relacionan con actuaciones u omisiones dentro del Sector Público.

i. Número de Expedientes Abiertos en el Período

Un total de 1678 expedientes se abrieron en este período de análisis que va desde el 1° de mayo de 1999 al 30 de abril del año 2000.

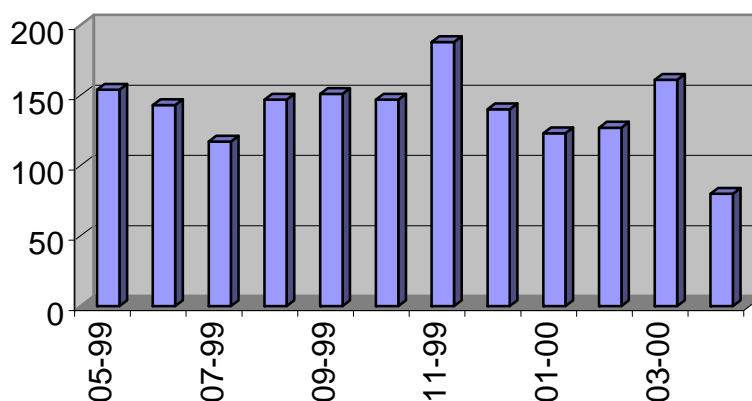
El desglose de expedientes abiertos por mes se muestra en la siguiente tabla.

Tabla N° 1.1
Expedientes Abiertos por Mes

Mayo 1999-Abril 2000

Año	Mes	Número de Expedientes Abiertos	
1999	Mayo	154	
	Junio	143	
	Julio	117	
	Agosto	147	
	Setiembre	151	
	Octubre	147	
	Noviembre	188	
	Diciembre	140	
	2000	Enero	123
		Febrero	127
		Marzo	161
		Abril	80
TOTAL		1678	

Figura 1.1. Número de Expedientes Abiertos
-Mayo 1999 a Abril 2000-



ii. Número de Expedientes Abiertos en el Período por Área de Defensa

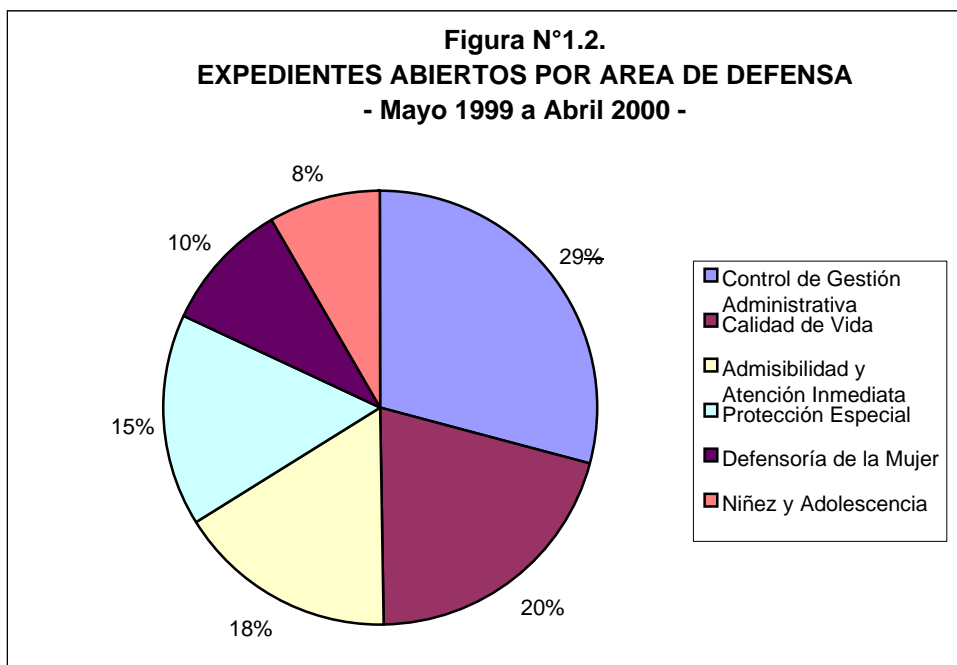
Los expedientes se asignan a las diferentes Áreas de Defensa de acuerdo con la tipología de queja o denuncia a la que pertenece cada uno de ellos. Así, los 1678 expedientes ingresados en el período de análisis se distribuyen entre las Áreas de Defensa, de la siguiente manera:

Tabla N° 1.2

Número de Expedientes Abiertos por Área de Atención (1° de mayo de 1999 al 30 de abril del 2000)

AREA	NUMERO DE EXPEDIENTES
Control de Gestión Administrativa	480
Calidad de Vida	337
Admisibilidad y Atención Inmediata	297
Protección Especial	260
Defensoría de la Mujer	164
Niñez y Adolescencia	135
Asuntos Económicos *	5
TOTAL	1678

* La Dirección de Asuntos Económicos tiene su principal volumen de operación en Oposiciones a Solicitudes de Ajuste Tarifario a Servicios Públicos.



iii. Expedientes Cerrados en el Período

El cierre de expedientes se realiza tanto sobre expedientes cuya apertura se dio dentro del período como sobre expedientes abiertos en períodos anteriores.

Es necesario hacer la aclaración de que en julio de 1999 se migró el sistema informático que venía en operación desde 1996 a un nuevo sistema que inició operaciones desde ese mismo mes de julio y que por aspectos de registro muestra algunos problemas en lo que se refiere a los expedientes cerrados y otras variables. Por ese motivo resultó necesario completar la información de expedientes cerrados con base en los reportes que mensualmente presentan al Despacho la áreas de defensa en forma manual.

Hecha la anterior aclaración y bajo ese procedimiento se tiene que dentro del período 1999/2000 se cerraron un total de 1964 expedientes lo cual constituye un incremento del 36% sobre los 1448 que se cerraron en el periodo anterior 1998/1999.

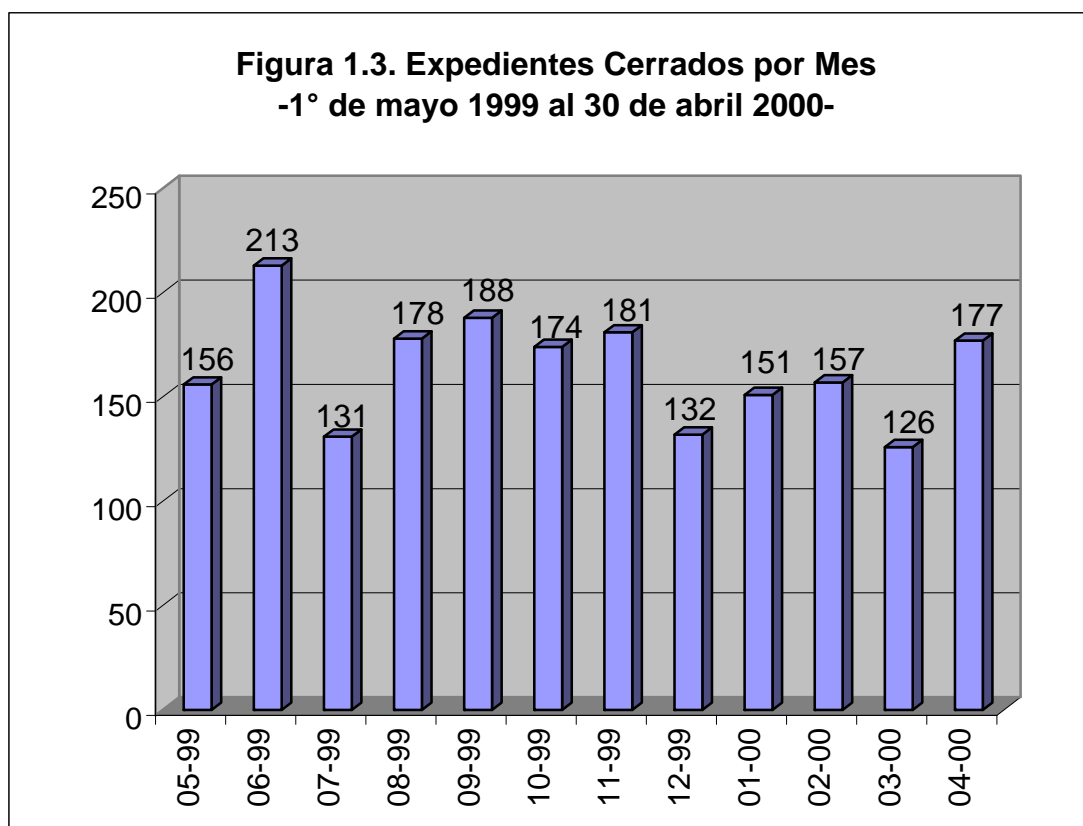
El detalle de expedientes cerrados por mes es el siguiente :

Tabla N° 1.3
Expedientes Cerrados por Mes

Mayo 1999-Abril 2000

Año	Mes	Número de Expedientes Cerrados
1999	Mayo	156
	Junio	213
	Julio	131
	Agosto	178
	Setiembre	188
	Octubre	174
	Noviembre	181
	Diciembre	132
2000	Enero	151
	Febrero	157

	Marzo	126
	Abril	177
TOTAL		1964



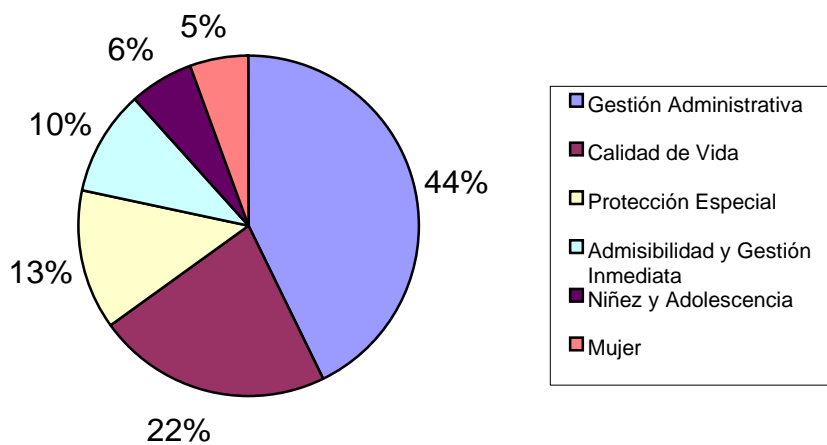
iv. Número de Expedientes Cerrados en el Período por Área de Defensa

Los 1964 expedientes cerrados en el período 1999/2000 se distribuyen por Área de Defensa de la siguiente manera:

**Tabla N° 1.4
Número de Expedientes Cerrados por Área de Defensa
(1° de mayo de 1999 al 30 de abril del 2000)**

AREA	EXPEDIENTES CERRADOS
Control de Gestión Administrativa	834
Calidad de Vida	435
Protección Especial	262
Admisibilidad y Atención Inmediata	198
Niñez y Adolescencia	122
Defensoría de la Mujer	108
TOTAL	1964

Figura N° 1.4
EXPEDIENTES CERRADOS POR AREA DE DEFENSA
- 1° DE MAYO 1999 AL 30 DE ABRIL 2000 -

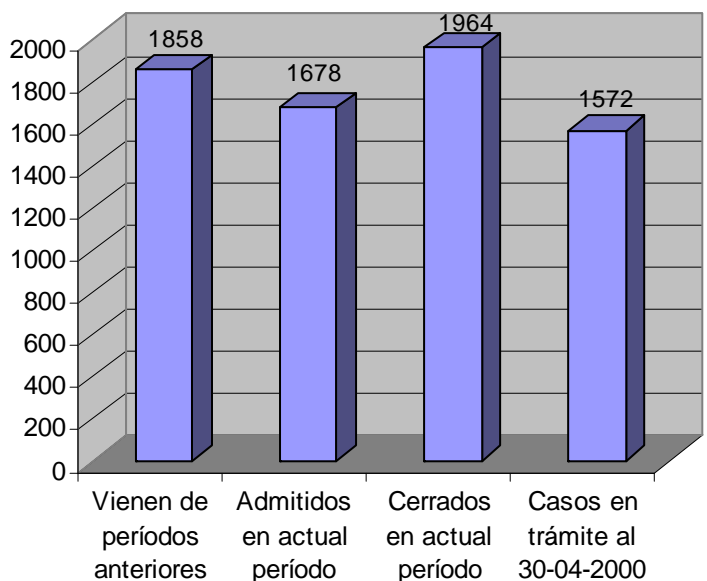


v. Expedientes por fecha de apertura y estado de trámite

La Figura 1.5 que se incluye más abajo contiene información del número de expedientes que estaban abiertos al 30 de abril de 1999, el número de expedientes que ingresaron entre el 1° de mayo de 1999 y el 30 de abril del año 2000, el número de expedientes cerrados entre el 1° de mayo de 1999 y el 30 de abril del año 2000 y por último el número de expedientes que quedaron abiertos al 30 de abril del año 2000.

Los datos anteriores muestran una situación favorable pues la mayor cantidad de casos cerrados en este período produjo una disminución del 15% en la cartera de expedientes en trámite al 30 de abril del año 2000 con relación a los que existían a la misma fecha de 1999.

Figura N° 1.5. Expedientes por Período de Origen y Estado de Trámite
- Al 30 de abril del año 2000 -



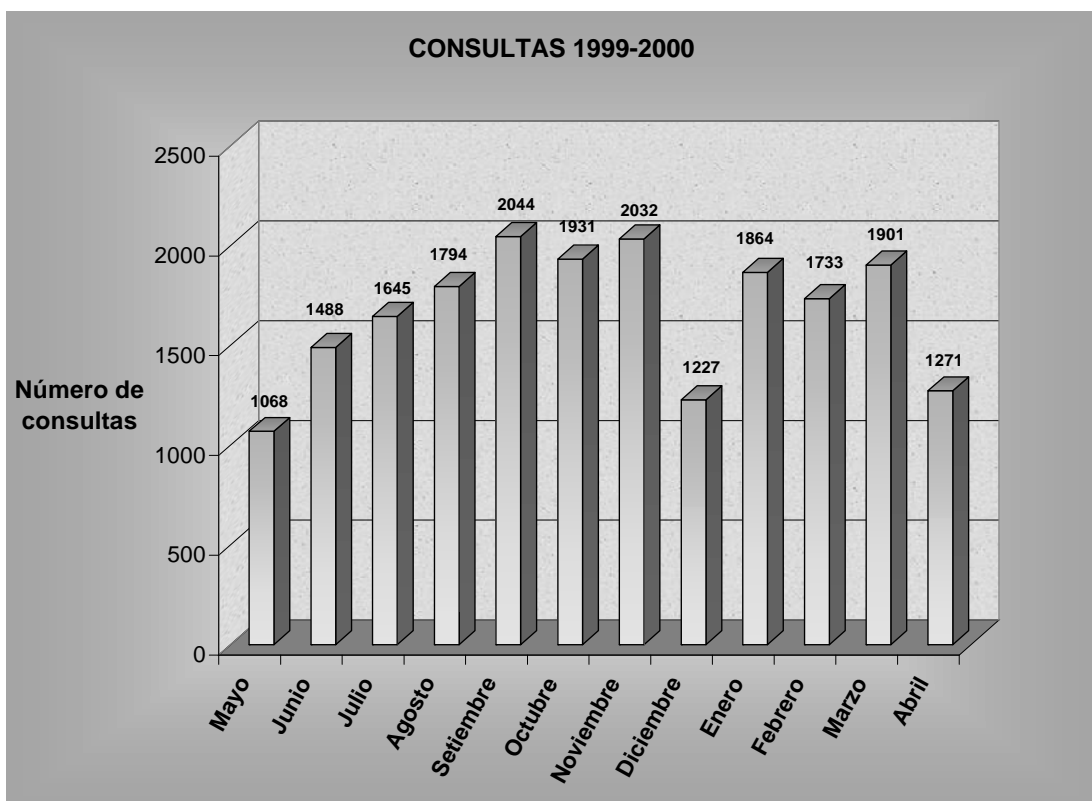
b. Consultas

Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata

Durante ese mismo período fueron recibidas 19.998 consultas. Ese número incluye las consultas recibidas en la Oficina de Liberia.

Ello generó un promedio de 1666.5 consultas mensuales, con una ligera reducción en los meses de diciembre y abril.

La distribución mensual de las consultas recibidas en la Institución puede apreciarse con vista en el siguiente gráfico:



En el mes de julio de 1999 se implementó el nuevo sistema informático y durante los meses siguientes sufrió algunos ajustes en función de maximizar y optimizar los requerimientos de información de esta Oficina. De esta forma, algunos datos que se reflejarían posteriormente en las estadísticas, fueron incorporados paulatinamente durante el período de transición. Ello ha generado

que durante los últimos meses se implementaran nuevas metodologías y procedimiento de trabajo, en función de mejorar la calidad del servicio que presta la institución a los habitantes.

Es así como a partir de diciembre y aprovechando la implementación del nuevo sistema, la Oficina de Admisibilidad maximiza la recuperación de información pormenorizada de las gestiones de cada consulta, con lo cual se logra determinar no solo la asignación de los casos a las distintas áreas de defensa y el número de consultas recibidas, sino también las gestiones informales diarias que la Defensoría hace en estas últimas.

Puede decirse entonces que descontando del número total de consultas (19.998), aquellas que se convirtieron en expedientes; las de la cifra restante (un 91.5 %), tuvieron algún tipo de trámite realizado por la Institución, mediante una o varias de las gestiones que se enumeran a continuación:

- Asesoramiento sobre procedimientos a seguir por parte del quejoso.
- Llamadas telefónicas a las instituciones denunciadas.
- Remisión de formularios a funcionarios públicos.
- Inspecciones.
- Solicitudes de información adicional.
- Atenciones inmediatas.
- Redacción de inadmisibilidades y recursos de reconsideración que incluyen asesoría y recomendaciones a seguir en los casos que por ley no son competencia de la Defensoría de los Habitantes.

Estas gestiones se realizaron con el fin de resolver las situaciones particulares de la forma más expedita posible.

Algunos de los principales temas de los casos resueltos por gestiones informales y sobre todo mediante atención inmediata se refieren a intervenciones por omisiones o irregularidades en materia de mala atención en el sistema hospitalario (incumplimiento en la ejecución de citas, no abastecimiento de ciertos medicamentos, desperfectos en el equipo médico), de la Caja Costarricense del Seguro Social así como del Instituto Nacional de Seguros; problemas con el abastecimiento de agua, electricidad y servicios telefónicos (en ese orden); problemas con algunos servicios que requieren atención a usuarios (amnistías tributarias, pago de marchamos, permisos de circulación de vehículos, otorgamiento de pasaportes, entre otros); desalojos administrativos, etc.; que por su carácter de urgencia requieren de una pronta solución y no pueden esperar el trámite normal de investigación que realiza la institución.

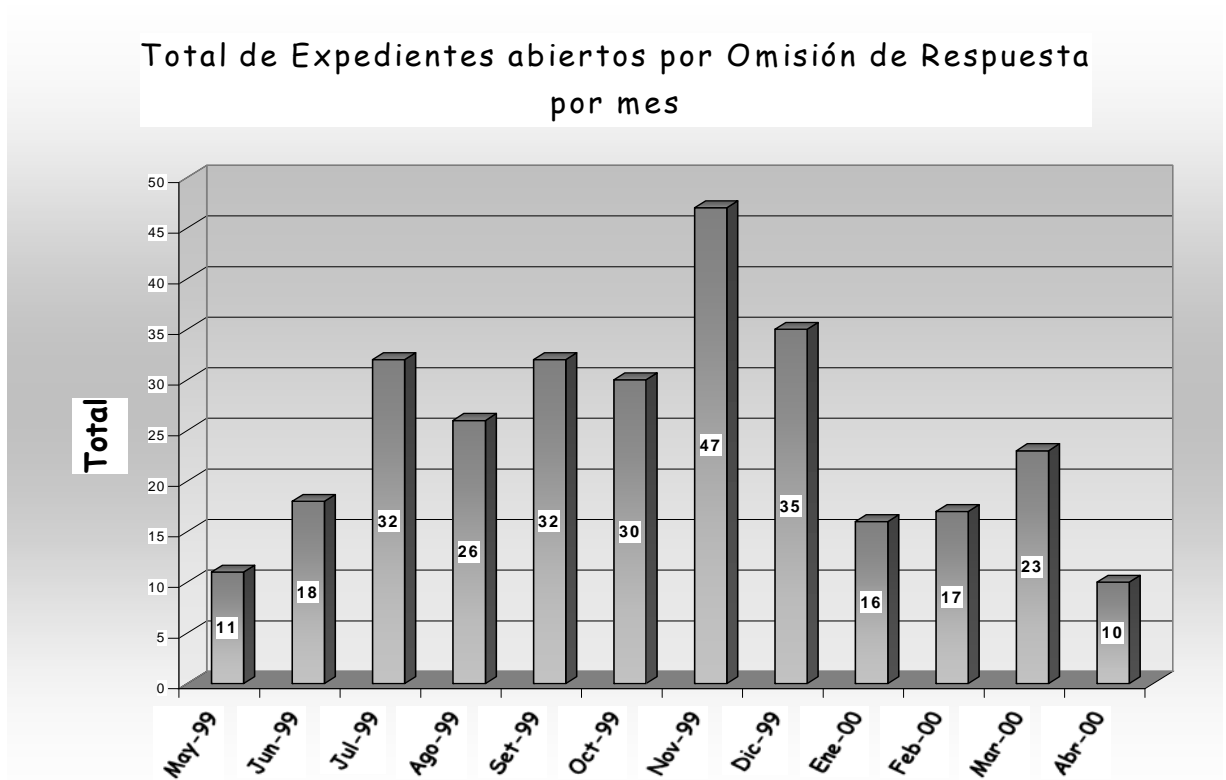
c. Expedientes por Omisión de Respuesta

La Oficina de Admisibilidad y Atención Inmediata abrió 297 expedientes por Omisión de Respuesta, durante el período de mayo de 1999 a abril de 2000.

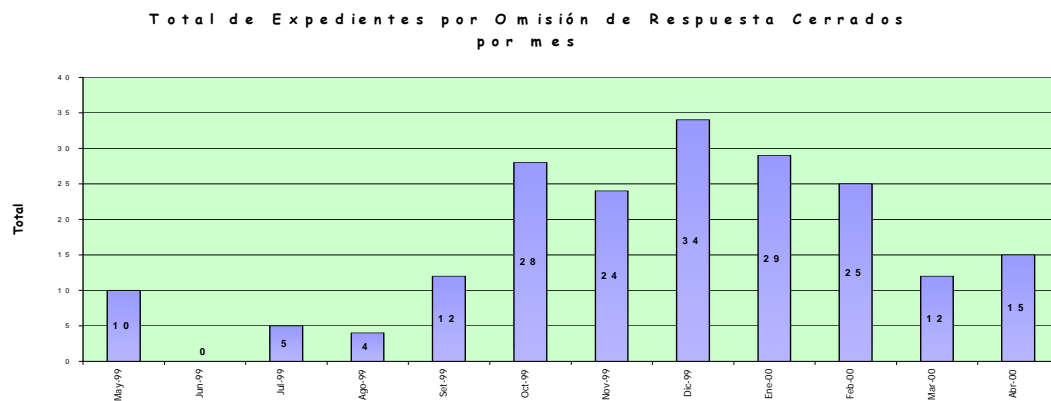
Estos expedientes se encuentran referidos a violaciones al derecho de petición y pronta respuesta por parte de los órganos públicos y tienen como

objetivo lograr la reivindicación de ese derecho constitucional por medio de la intervención de la institución.

La distribución mensual de los expedientes sobre este tema, abiertos durante el período 99-2000 aparece en el siguiente gráfico:



Durante ese mismo período se han cerrado 198 expedientes en la Oficina de

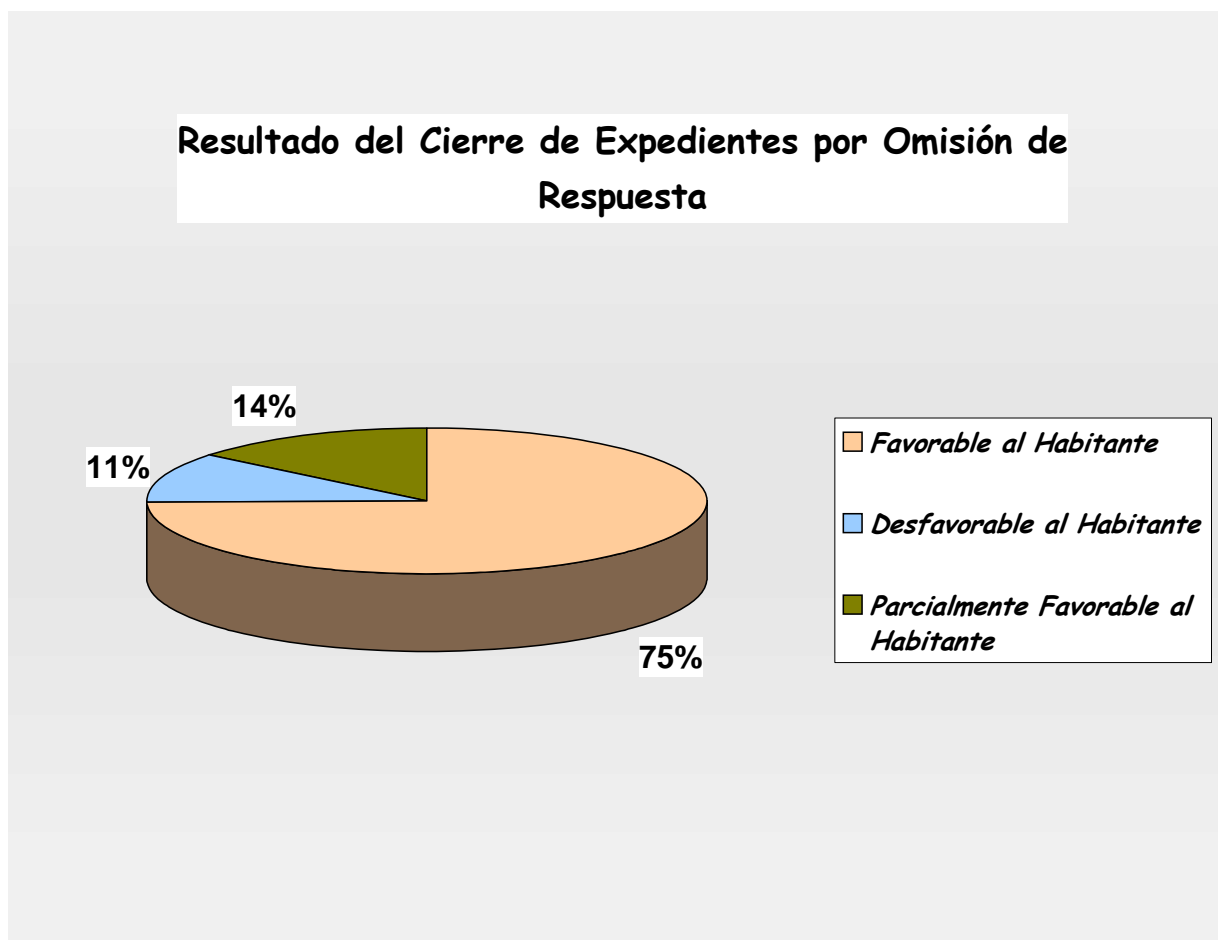


Admisibilidad, resultado que se muestra por mes en el siguiente cuadro:

Además del tema general de "Omisión de Respuesta de Departamentos Administrativos", se incluyen dentro de los temas de expedientes de la Oficina de Admisibilidad, los siguientes:

- ✓ Acciones ilegítimas u omisión ante el incumplimiento de los derechos del consumidor.
- ✓ Problemas con el cobro de servicios de:
 - Energía eléctrica
 - Telecomunicaciones
 - Agua potable

Los resultados de las gestiones realizadas por la Oficina con respecto a estos expedientes, se reflejan en el siguiente cuadro:



d. Investigaciones de Oficio

En el período 1999/2000 fueron abiertas en la Defensoría 19 investigaciones de oficio con el fin de analizar a profundidad problemas de impacto general.

Algunas de las investigaciones de oficio tienen que ver con los siguientes asuntos:

- Investigación de oficio para determinar cuales son las instituciones responsables de controlar los enjambres de abejas africanizadas y si esta labor debe ser competencia del Estado al velar por la salud pública.
- Investigación de denuncias de irregularidades en la concesión de acueductos administrados por empresas privadas, por parte del MINAE..
- Investigación de condiciones generales del lugar de detención para personas indocumentadas habilitado en las instalaciones de la Quinta Comisaría de la Fuerza Pública y el trato que se daba a los detenidos.
- Investigación respecto a los actos llevados a cabo por la Policía Municipal de San José en la calle 8, el día 3 de enero del año 2000 al proceder al desalojo de los vendedores ambulantes para determinar eventuales abusos de autoridad.
- Investigación con respecto a la instalación en las aceras capitalinas, de vallas publicitarias; con el fin de determinar si representan un problema para la seguridad vial y peatonal y si se incumple con lo establecido por el Reglamento de Construcciones en el sentido de que es prohibido el uso de las vías públicas urbanas para la colocación de postes, cobertizos o kioscos de publicidad.
- Investigación sobre la forma en que se han venido otorgando los incentivos turísticos y los controles que se ejercen sobre el uso y el destino que se da a los mismos.
- Investigación respecto a la carencia de material para la confección de licencias de conducir en el Departamento correspondiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- Investigación con base en los hechos expuestos por la Directora del Periódico La República en su artículo denominado "Tránsito, aciertos y abusos" y que se refiere al cobro de multas por parte de los policías de tránsito a aquellas personas que no portaran en sus autos las placas metálicas, cuando supuestamente el Registro Público no las estaba repartiéndolas aún.
- Investigación considerando que los resultados aportados por la Encuesta Nacional de Nutrición de 1996, mostraron que la hipovitaminosis A constituye un problema de salud pública y que el poder Ejecutivo, mediante decreto ejecutivo No. 27021-S del 5 de junio de 1998, emite el "Reglamento Técnico

para la Fortificación con vitamina A del Azúcar Blanco de Plantación para el Consumo Directo".

Que el transitorio 1o. de dicho reglamento establecía que "El Ministerio de salud autorizará la venta de azúcar no fortificada con vitamina A por el plazo de 12 meses, contados a partir de la publicación de este decreto".

Sin embargo, mediante decreto 28482-S, publicado en la Gaceta No. 46 del 6 de marzo del 2000, se modifica en transitorio antes citado, para que en adelante se lea de la siguiente manera: "Transitorio 1o - El Ministerio de Salud autorizará la venta de azúcar no fortificada con vitamina A hasta el dos de febrero del año dos mil dos".

- Investigación por disconformidad con el cierre de Juzgados y Delegaciones durante los últimos días del mes de diciembre. Dicha situación imposibilitó que se muchas mujeres se vieran limitadas para obtener lo correspondiente por concepto de pensión alimenticia y respectivo aguinaldo.
- Investigación para determinar los montos que se han asignado al PANI con fondos de FODESAF y si se ha cumplido con lo establecido en el artículo 34 de la Ley Orgánica del PANI respecto a las fuentes de financiamiento de la Institución. Ello en virtud de que desde el año pasado algunas instituciones privadas y públicas dedicadas a la atención de las personas menores de edad han externado su preocupación ante el inminente recorte de recursos del Programa de Asignaciones Familiares que se vislumbra en el presupuesto que el gobierno pretende ejecutar para este año en el sector social.
- Investigación por información aparecida en medios de comunicación con respecto a que:
 - 1 - El Alcalde del Cantón de Desamparados paralizó el permiso de remodelación del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor, indicando que dicho centro se encuentra en una área urbana lo cual representa un peligro para la comunidad.
 - 2 - Que la ampliación de dicho centro es urgente debido a que presenta una sobrepoblación de 200 mujeres lo que implica graves problemas de hacinamiento de la población penal.

Esta Defensoría considera que las privadas de libertad son sujetos de deberes y derechos con necesidades y potencialidades las cuales deben ser abordadas en aras del mejoramiento de la calidad de vida.

- Investigación acerca de los criterios técnicos mediante los cuáles se estableció por

parte de Correos de Costa Rica un aumento de 1.500 colones por cada apartado, independientemente de su tamaño.

e. Audiencias Públicas de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos

El análisis de las solicitudes de ajuste tarifario a los Servicios Públicos y las respectivas oposiciones que la ley le autoriza realizar a la Defensoría de los Habitantes constituyen un ámbito importante de trabajo. En ellas se conocen solicitudes de aumento tarifario de los servicios de agua, teléfono, electricidad, combustibles y transporte público para citar sólo algunos de ellos.

En el ejercicio 1999-2000 la Defensoría presentó lo siguiente:

AUDIENCIAS PUBLICAS DE JUNIO 1999 A MAYO 2000

Solicitud	Fecha	Gestión realizada
Acueducto Orotina	Junio 99	Oposición
Internet-ICE	Julio	Oposición pero la solicitud fue archivada
Acueducto Belén	Julio	Oposición
J. Alcantarillado Alajuela	Agosto	Oposición
K. Acueducto San Pablo de León Cortés	Agosto	Informe, no oposición
L. Acueducto Alajuela	Agosto	Oposición
Gas LPG	Agosto	Oposición
Aumento General de buses	Setiembre	Oposición
M. Alcantarillado ESPH	Setiembre	Informe, no oposición
Tarifas Telecomunicaciones	Octubre	Oposición
Alumbrado ESPH	Octubre	Oposición
Acueducto Barva	Octubre	Oposición
Tarifas Taxis	Noviembre	Informe, no oposición
Cabotaje Puntarenas-Playa Naranjo	Noviembre	Oposición
Tarifa 911	Diciembre	Nota y comparecencia en audiencia
Electricidad COOPESANTOS	Diciembre	Nota con observaciones
Acueducto de Nosara	Diciembre	Oposición
N. Acueducto ESPH	Enero 2000	Oposición
O. Ordinario de combustibles	Enero	Oposición
P. Internet-ICE	Febrero	Oposición
Q. Margen comerc. Combustibles	Marzo	Oposición
R. Acueducto Playa Tamarindo	Abril	Oposición
S. Electricidad-ICE	Abril	Oposición
Electricidad Coopesantos	Mayo	Oposición

T.	Electricidad Coopeguanacaste	Mayo	Oposición
U.	Electricidad Coopelesca	Mayo	Oposición
V.	Electricidad Coope Alfaro Ruiz	Mayo	Oposición
W.	Electricidad ESPH	Mayo	Oposición
X.	Electricidad JASEC	Mayo	Oposición
Y.	Total Oposiciones/Observaciones		26
Z.	Total Solicitudes Tarifarias	29	
Solicitudes individuales de buses			
27 rutas		Varias	Se analizó la petición pero no ameritaba oposición
Ruta 641		Agosto	Informe, no oposición
Ruta 433		Setiembre	Oposición
Rutas 60, 417		Octubre	Oposición
Ruta 210		Noviembre	Oposición
Ruta 500		Noviembre	Oposición
Ruta 340		Febrero 2000	Nota con observaciones
Ruta 227 A		Abril	Oposición
Rutas N°144, 154, 154 Ext, 154 SD y 156		Abril	Carta a ARESEP señalando algunos puntos para que fueran analizados
Total Oposiciones/Observaciones			7
AA.	Total Solicitudes buses	35	
Total Solicitudes Tarifarias		64	33

D. PRENSA

La divulgación de las recomendaciones que emite la Defensoría de los Habitantes en cada uno de sus informes finales a través de los medios de comunicación colectiva se convierte en un elemento indispensable en el ejercicio de la "magistratura de influencia".

El criterio de la opinión pública se convierte en una herramienta decisiva y efectiva en la resolución de los casos, pues se establece un enlace estrecho entre la expectativa del habitante y la labor institucional.

Es así como la Defensoría de los Habitantes se ha abocado a consolidar los espacios de información que ceden gratuitamente los medios de comunicación, con el objeto de mantener un contacto directo con los habitantes.

Entre estos espacios se puede mencionar "Aló Pueblo", de Radio Monumental, que cada miércoles cede una hora del programa para que un funcionario de la Institución evacúe las consultas de los habitantes.

Igualmente la Oficina de Prensa, durante el período que comprende este Informe, ha remitido 42 comunicados de prensa a todos los medios de prensa del

país; se han realizado 7 conferencias de prensa; se han enviado a los medios diez artículos de opinión; y se han efectuado múltiples participaciones radiales y televisivas, en vivo, con la participación de funcionarios de la Defensoría, tanto en los medios nacionales como regionales.

Además, la Oficina atendió en el último año un promedio mensual de 70 consultas telefónicas y 60 visitas personales de periodistas, con el propósito de que se les suministrara información necesaria para la elaboración del material noticioso.

Definitivamente, una de las formas más efectivas de establecer ese contacto es informando a las y los habitantes acerca del trabajo que realiza la Defensoría de los Habitantes.