

Observatorio de Derechos Humanos en Costa Rica:

un análisis a partir de la voz de las y los habitantes

Informe Anual 2005-2006

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA

Defensoría de los Habitantes de la República

Barrio México, San José, calle 22, avenidas 7 y 11.
Teléfonos (506) 258-8585, (506) 800-258-7474
Fax. 248-2371

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

Dirección electrónica www.dhr.go.cr

Correo electrónico dhr@dhr.go.cr

Defensoría de los Habitantes de la República. Observatorio de Derechos Humanos en Costa Rica: un análisis a partir de la voz de las y los habitantes. Informe Anual de Labores 2005-2006. San José, 2006. p.

1. Defensoría de los Habitantes. 2. Órganos de Control. 3. Magistratura de Influencia. 4. Derechos Humanos.

Diseño y diagramación
Yhorlys Chacón Espinoza

Coordinación
Julio Alvarado y Walter Meza Dall' Anese

Ilustración de cubierta
Lilliana Zeledón Cambroneró

Defensoría de los Habitantes de la República
San José, Costa Rica, Junio 2006

*Los Derechos Humanos
son innatos o inherentes*

*Los Derechos Humanos
son universales*

*Los Derechos Humanos
son inalienables e intransferibles*

*Los Derechos Humanos
son acumulativos, imprescriptibles o irreversibles*

*Los Derechos Humanos
son integrales, indivisibles e interdependientes,
complementarios y no jerarquizables*

*Los Derechos Humanos
son inviolables*

*Los Derechos Humanos
son obligatorios*

*Los Derechos Humanos
trascienden las fronteras nacionales...*

Son nuestros Derechos...

¡Gracias!

Sí. ¡Gracias a las y los habitantes de la República, sin cuya voz hubiera sido imposible realizar el presente Informe Anual de Labores elaborado a partir del desarrollo del concepto *Observatorio de Derechos Humanos!*

A ellos, quienes día a día nos visitan a exponer sus quejas y facilitarnos los insumos para el ejercicio del control del poder público, ¡muchas gracias!

¡Gracias a las y los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes sin cuyo esfuerzo tesonero que día a día realizan, y sin cuya contribución solícita y atenta para realizar el presente Informe, este esfuerzo hubiera sido imposible plasmar. Su perseverancia y sus logros nos demuestran que los Derechos Humanos son vivencia.

San José, 7 de junio de 2006.



Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes

PRESENTACIÓN



INDICE

I.- Introducción

II.- Máximas orientadoras de la Administración 2005-2009

Una mirada hacia adentro

Política Institucional en Educación en Derechos Humanos

III.- Observatorio de Derechos Humanos

IV.- Estructura del Informe Anual de Labores: metodología

“Los derechos humanos sólo pueden hacerse realidad a través del reclamo continuo de su protección por parte de una población informada. La educación en materia de derechos humanos promueve valores, creencias y actitudes que alientan a todas las personas a defender sus propios derechos y los de los demás. Igualmente, desarrolla la conciencia de que todos compartimos la responsabilidad común de hacer de los Derechos Humanos una realidad en todas las comunidades. La educación en materia de derechos humanos contribuye de manera esencial a la prevención a largo plazo de abusos y representa una importante de inversión en el intento por conseguir una sociedad justa en la que los derechos humanos de toda persona sean valorados y respetados.”

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

I.- Introducción.-

La Defensoría de los Habitantes de la República es un órgano adscrito al Poder Legislativo y desempeña sus actividades con independencia funcional, administrativa y de criterio.

La Asamblea Legislativa debe evaluar, anualmente, su funcionamiento, mediante un Informe presentado por la jerarquía institucional sobre el cumplimiento de las labores que le han sido asignadas por medio de la Ley N° 7319 –Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República–; sus artículos 2 y 15 así lo preceptúan.

Hoy, atendemos esta obligación antes ustedes, señoras Diputadas y señores Diputados, y también ante las y los Habitantes, cuyos derechos e intereses nuestro trabajo procura proteger en la cotidianidad del ejercicio de un *ministerio ético* que vela porque el funcionamiento del sector público se realice con arreglo a la moral, a la justicia y al ordenamiento jurídico en general.

Pero los Derechos Humanos, además de protección y defensa en contra de las arbitrariedades que por acción u omisión se puedan cometer por parte de las y los funcionarios públicos, requieren su promoción y divulgación para garantizar un ejercicio consciente, efectivo, pleno y que brinde vitalidad al sistema institucional.

Hemos afirmado que el mejor defensor de los derechos es la persona misma, titular *“per se”* de ellos. No obstante, pese a que por el solo hecho de ser personas somos titulares de esos Derechos, un gran segmento de la población, *lo desconoce y los desconoce*, haciendo nugatorio su ejercicio y su adecuada defensa frente a quienes los quebrantan, atropellan o silencian.

La presente rendición de cuentas reviste de una particularidad: pese a que conforme a las disposiciones del artículo 4 de la Ley General de la Administración Pública la administración de una Institución es una sola a fin de 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 de los destinatarios, usuarios o beneficiarios¹”*; la actividad de los entes públicos está sujeta a los inevitables cambios de jerarquía institucional; y la Defensoría de los Habitantes no es la excepción.

A lo largo de sus casi catorce años de presencia en el marco institucional costarricense y en la vida cotidiana de la población, la Defensoría de los Habitantes ha contemplado varios procesos de elección de sus jefes y, lejos de verse vulnerada en su estructura, constitución y funcionamiento, tales cambios han contribuido a su crecimiento, fortalecimiento, consolidación y remozamiento:

- en 1993 se confeccionaron los planos, se sentaron las bases, se modeló la arquitectura institucional y se dio forma a una novedosa Institución importada de los países escandinavos: la Defensoría daba sus primeros pasos, firme y decidida en la consecución del mandato vigente a partir del 17 de noviembre de 1992;
- en 1997 la Defensoría se posicionó en la vida nacional enfatizando en la solidaridad social y la batalla por concebir la prestación de los servicios públicos como un medio para la satisfacción de los Derechos Fundamentales: la Defensoría crecía y cual si fuera una persona de bien, mostraba, con ejemplos concretos y

¹ Tales constituyen los principios fundamentales del servicio público.

actitud valiente, la realización de una noble misión;

- y en 2001 se continuó con el proceso de crecimiento y fortalecimiento y se planteó un esfuerzo para consolidar el proceso de regionalización institucional: la Defensoría extendía sus brazos a lo largo y ancho del país procurando un acceso más directo y cercano de las y los habitantes, causa y fin de nuestra misión.

Hoy, nos corresponde continuar con el proceso de crecimiento y fortalecimiento institucional.

Emile Durkheim (1858-1917), sociólogo francés, planteaba un símil entre las instituciones y la persona humana; afirmaba que las instituciones transitan por procesos similares de los que experimenta la persona humana. Concurrimos con su planteamiento y, por ello, en esta nueva fase institucional hemos creído conveniente centrar nuestros esfuerzos en dos grandes ejes temáticos que involucran una serie de variables que los hacen poseer, en nuestro criterio, una gran complejidad, pero que al materializarlos se traducirán en una mejor defensa, promoción y divulgación de los Derechos Fundamentales de las y los habitantes.

II.- Máximas orientadoras de la Administración 2005-2009.-

En efecto; queremos dejar plasmadas las máximas que orientarán la gestión institucional 2005-2009, con la esperanza de que al concluir el período la Institución tome mayor cuerpo, alcance una significativa madurez, responda más eficiente y eficazmente a las demandas de las y los habitantes, y fomente, con tesón, procesos educativos en Derechos Humanos que determinen un avance cualitativo en su empoderamiento, ejercicio y defensa por parte de cada una y cada uno de las y los habitantes.

Al plantear nuestro norte, estamos conscientes de que se convertirá en un instrumento para exigir cuentas del trabajo realizado; lo hacemos con la transparencia que la ley y nuestras conciencias lo exigen. Pero la honestidad laboral, la entera identidad con la labor desarrollada y el cumplimiento de un principio de orden ético y constitucional nos lo ordenan: no somos más que simples depositarios de la autoridad y estamos expuestos a que se evalúen los resultados de nuestra tarea; debemos rendir cuentas de ello, lo haremos y requerimos a las y los habitantes que nos lo soliciten.

Así pues, nuestras máximas serán, por un lado, dar una mirada hacia el interior de la Defensoría de los Habitantes; y, por otro, el compromiso y el impulso de la Educación en Derechos Humanos.

A.- Una mirada hacia adentro.-

a.- Introducción.-

Planteamos, en primer término, la necesidad de mirar hacia adentro; de mirar al interior de la Defensoría de los Habitantes; de mirarnos primero para luego mirar a las y los habitantes a quienes nos debemos. Son ellos nuestra causa; son ellos nuestro norte; y son ellos nuestro fin.

La Defensoría de los Habitantes es una Institución joven: ha recorrido casi catorce años por las vías de la institucionalidad nacional, pero las necesidades y los problemas de ayer no son los mismos de hoy. Transitamos por coyunturas diferentes.

Vivimos un momento histórico que no debemos desaprovechar: la Defensoría camina hacia sus primeros quince años de labores y por ello deseamos iniciar un proceso de reflexión interno que nos permita mejorar nuestro trabajo. Como seres humanos que somos, requerimos

de reflexión, de análisis y de un alto en el camino para evaluar nuestras acciones con el propósito de optimizar las vías ya trazadas.

Hoy, gracias a que la Institución se ha esforzado por tratar de reconocer y atender bien su mandato, la demanda de las y los habitantes hacia nuestros servicios es cada vez mayor aunque en el presupuesto anual asignado no se refleja también un incremento sostenido de recursos para atender los requerimientos que, día a día, se presentan en la Institución, y tratar de optimizar recursos y no ceder a las desventajas que conllevan las limitaciones de orden presupuestario.

b.- Relación inversa asignación de recursos-demanda de servicios.-

Uno de los problemas identificados y que ha tenido mayor repercusión en la Institución, es la desproporción histórica que existe entre el crecimiento constante y acelerado de la demanda de trabajo de la Defensoría de los Habitantes y el “crecimiento” de los recursos asignados a través del Presupuesto de la República.

Aunado a lo anterior, el efecto inflacionario que aqueja a todo el país, incluyendo a las instituciones del Estado, ocasiona a través del tiempo un decrecimiento del valor real de sus presupuestos al limitar su incremento anual en un porcentaje inferior al índice de inflación acumulado para cada período. El porcentaje de crecimiento que permite año con año el Ministerio de Hacienda, se consume en el ajuste que, como producto del costo de vida, debe realizarse en los cálculos del nuevo anteproyecto de presupuesto, no permitiendo con ello el planeamiento y ejecución de nuevos proyectos de trabajo que permitan una mayor proyección institucional en el ámbito nacional.

Así pues, nuestro reto es orientar internamente todos los recursos institucionales requeridos para alcanzar su propósito: una óptima defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes. La institución ha transitado por varias etapas: hemos informado sobre derechos, nos esforzamos por empoderar esos derechos, defendemos los derechos y acompañamos a las y los habitantes en diferentes procesos. Nuestra labor se hay acrecentado día con día.

Teniendo claro que históricamente se ha dado una relación inversa entre la asignación de recursos presupuestarios y el aumento de la demanda de nuestros servicios, trabajaremos por lograr mejores resultados con los mismos recursos, por lo que acrecentaremos nuestros esfuerzos por brindarles a las y los habitantes una respuesta satisfactoria.

La Defensoría de los Habitantes ha logrado, con los recursos limitados con que cuenta, crear en su personal un ambiente de mística y de esfuerzo para continuar ofreciendo el servicio que la ha caracterizado durante todos estos años.

Pero hemos de reconocer que esta limitación de recursos presupuestarios no ha permitido el desarrollo apropiado que debe tener el recurso humano a través de los diversos sistemas de capacitación, motivación, compensación, seguridad ocupacional y demás, que ofrezcan a las y los funcionarios, al menos, las condiciones básicas requeridas para el desempeño satisfactorio de sus funciones.

c.- Estructura organizacional.-

Conscientes de la situación económica de la Nación, la necesidad de contar con un mayor presupuesto obedece, en primera instancia, a la necesidad de responder como merecen las y los

habitantes; de una forma eficiente y oportuna a la vez; pero también al requerimiento de fortalecer la estructura organizacional de la Defensoría de los Habitantes dotándola de recursos financieros que le permitan llevar a cabo su gestión de una manera más pronta y efectiva.

Ello se verá reflejado en una estructura organizacional y una estructura de puestos acorde con las necesidades de las y los habitantes.

Definimos como uno de nuestros propósitos fundamentales llevar a cabo un exhaustivo examen de la estructura organizacional y de los procedimientos de defensa de los derechos de las y los habitantes.

Esta iniciativa pretende orientar los mejores esfuerzos hacia la búsqueda y ejecución de soluciones apropiadas.

Así pues, se hace necesario una redefinición general de los procesos de trabajo de cada una de las áreas de la Institución (Admisibilidad, Defensa, Promoción y Divulgación, y Administrativa) para que esta información sirva de insumo a la asignación de las tareas, actividades y responsabilidades que debe contener cada uno de los puestos de trabajo.

d.- Revisión de la normativa interna.-

Mirar hacia nuestro interior nos exige, por otra parte, adoptar acciones tendentes a revisar los instrumentos administrativos tales como políticas, reglamentos y manuales, así como el diseño y rediseño de algunos procedimientos.

Los instrumentos técnicos, administrativos y legales con que cuenta la Institución para llevar a cabo sus funciones, se encuentran, en su mayoría, desactualizados por lo que deben reflejar la realidad estructural actual,

replanteándolos de tal forma que garanticen procesos ágiles y eficientes y se evite a toda costa el entramamiento.

Se trata de una reforma planificada e integral en pos de un diseño que oriente políticas transversales, integrales y coordinadas.

e.- Reflexión final.-

Como se puede apreciar, el reto que tenemos de frente nos sitúa en una posición desafiante: lograr la eficiencia y la calidad de nuestra atención. Y para ello debemos remozarla. Recordemos, con Durkheim, que las instituciones muestran procesos similares a los vividos por la persona humana.

Las decisiones que en ese sentido sean adoptadas, lo serán con el único propósito de implementar transformaciones integrales a través de acciones que le permitan a la Defensoría de los Habitantes hacer un mejor uso de los recursos disponibles en función de una respuesta eficiente y oportuna para las y los habitantes.

B.- Política Institucional en Educación en Derechos Humanos.-

Ese reto que nos hemos planteado al interior de la Defensoría de los Habitantes se reflejará, a su vez, en procesos educativos.

Conscientes de que la Educación en Derechos Humanos es vital para alcanzar el respeto hacia ellos y un ejercicio efectivo de participación en el perfeccionamiento de la democracia, nos proponemos constituirnos en maestros de los Derechos Humanos.

a.- Contexto general para el desarrollo de una política de Educación en Derechos Humanos.-

El Estado Costarricense, está lejos de garantizar el ejercicio de los Derechos Humanos para importantes grupos poblacionales. El país enfrenta uno de los mayores embates en su sistema de representación política que se ha traducido en una apreciación de ingobernabilidad y baja credibilidad. Los hechos de corrupción denunciados durante los últimos años, es muy posible que refuercen las tendencias y repercutan en el bajo nivel de participación ciudadana. El rumbo del desarrollo refuerza las características de una sociedad excluyente que violenta y obstaculiza el ejercicio de los Derechos Humanos.

La pérdida de credibilidad en el sistema, la deslegitimación del ejercicio del poder político, la poca importancia que tiene la participación en todos los aspectos de la vida ciudadana, es el común denominador para la mayoría de los segmentos poblacionales: jóvenes, mujeres, personas con discapacidad, adultos y adultas mayores, entre otros. Esto, sumado a la condición de pobreza que comparten muchas de estas personas y que en la mayoría de los casos riñe con las condiciones básicas de dignidad humana, es lo que no da cabida a la elaboración de un pensamiento político que exija al Gobierno cumplir con la responsabilidad que le compete en el cumplimiento y garantía de los Derechos Humanos de todos los grupos que conforman la sociedad costarricense, ya que la mayor parte del tiempo se ocupa en solventar las necesidades básicas de sobrevivencia.

Esta situación es aun más grave para grupos ubicados en las zonas rurales, que afrontan con mayor fuerza la inoperancia del Estado para garantizar el

respeto a los derechos que le son propios; por tanto, ven limitadas sus expectativas económicas, sociales y culturales.

En términos de valores el Estado Costarricense no ha mostrado transparencia en su diálogo cotidiano con las y los habitantes en muchas facetas que han sido emblemáticas de su relativamente pacífica existencia en la última mitad del siglo XX; particularmente en el campo de la educación, la salud y el empleo.

Para la sociedad civil, para las y los funcionarios públicos, para la misma dirigencia políticas los principios y metas hacia objetivos de bien común son dispersos, difusos y con pocas posibilidades de lograr consensos.

b.- Bases jurídicas.-

La importancia y obligatoriedad de los gobiernos en la esfera de la Educación en Derechos Humanos se define en diversos instrumentos internacionales y nacionales; entre ellos los siguientes:

- la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 26),
- el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 13),
- la Décima Octava Conferencia General de la UNESCO, la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 29),
- la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 10),
- la Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. (Parte I , párrafos 33 y 34 y Parte II , párrafos 78 a 82)

- la Declaración de México sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe,
- el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador) (artículo 13)
- la Proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación (1995-2004),
- y la resolución 59/113 que proclama el Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos y su Plan de Acción para la primera etapa (2005-2007).

La educación es uno de los derechos y recursos más importantes de toda sociedad democrática. El Estado está obligado a formular las políticas públicas acordes con lo establecido en el campo normativo referido al derecho a la Educación y particularmente a la educación *en y para* los Derechos Humanos, de acuerdo con los compromisos asumidos a partir de declaraciones, tratados y convenios internacionales.

La Educación en Derechos Humanos es fundamental para garantizar un verdadero ejercicio en el uso y defensa de los derechos por parte de las y los habitantes. Sobre este tema es importante tener presente los siguientes instrumentos internacionales, ya referidos pero analizados en detalle a continuación.

- **Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)**

La Declaración, como instrumento jurídico internacional, consagra las principales aspiraciones respecto a la convivencia pacífica y armoniosa de las y los seres humanos. Específicamente en el campo que nos ocupa, se establece en los artículos 22 al 27 los derechos económicos, sociales y culturales que

poseen los seres humanos, incluidos los siguientes: el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo, el derecho al descanso y al disfrute del tiempo libre, el derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, el derecho a la educación, el derecho a participar en la vida cultural de la comunidad.

Específicamente el artículo 26 establece los derechos relativos a la educación y señala que tendrá por objetivo el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales.

Distintos foros han considerado que la Declaración Universal es el primer instrumento internacional que codifica los principales Derechos Humanos en el contexto internacional e implica obligaciones para los gobiernos, ya que éste es el representante estatal y responsable de respetarlos, garantizarlos y lograr su pleno ejercicio, en caso de violación las responsabilidades recaen en el gobierno mismo.

- **Décima Octava Conferencia General de la UNESCO (1974)**

Los Estados miembros de la Organización aprobaron la *“Recomendación sobre la educación para la comprensión, la cooperación y la paz internacionales y la educación relativa a los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.”*

La Recomendación entiende por *“educación”* el *“... proceso global de la sociedad, a través del cual las personas y los grupos sociales aprenden a desarrollar conscientemente en el interior de la comunidad nacional e internacional y en beneficio de ellas, la totalidad de sus capacidades, actitudes, aptitudes y conocimientos.”*

- **Convención sobre los Derechos del Niño-Niña- adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.**

Esta Convención representa un cambio en el paradigma de protección integral, referido a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo fundamental en la consideración social de la infancia, reconociendo como antecedentes directo la Declaración Universal de los Derechos del Niño.

Las características más importantes de este instrumento son su integralidad, la concepción del niño y la niña como sujetos de derecho donde su desarrollo abarca todas las dimensiones de la vida; es decir, contiene una serie de disposiciones destinadas a reconocer y garantizar los derechos del niño y la niña a vivir con calidad de vida digna, al desarrollo, a la protección y a la participación, siendo derechos inherentes a su condición de niños y niñas por lo que las políticas orientadas a la garantía y protección de los mismos deben incorporarlos de forma integral.

El principio de *autonomía* referido en esta Convención, define al niño y a la niña como sujetos y sujetas de derechos, por lo que corresponderá al Estado y a la familia apoyar y proteger el desarrollo de la niñez de modo que adquiera progresivamente autonomía en el ejercicio de estos derechos. De esta forma, cualquier proceso educativo debe garantizar el derecho a la Educación en las dimensiones de obligatoriedad, calidad y oportunidad.

Estas son normas de acatamiento obligatorio por el Estado costarricense por lo que es preciso que el desarrollo de esta políticas sean participativas y se tome en consideración a todos los

actores y actrices que posibiliten las dimensiones antes mencionadas.

Con respecto al Derechos a la Educación la presente Convención establece en el artículo 29 lo siguiente:

“1. Los Estados partes convienen en que la educación del niño y la niña deberá estar encaminada a:

a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño y la niña hasta el máximo de sus posibilidades;

b) Inculcar al niño y la niña el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

c) Inculcar al niño y la niña el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en que vive, del país de que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya;

d) Preparar al niño para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena;

e) Inculcar al niño y al niña el respeto del medio ambiente natural.

2. Nada de lo dispuesto en el presente artículo o en el artículo 28 se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y de las entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a

condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 del presente artículo y de que la educación impartida en tales instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.”

Sobre el tema, en nuestro país la materialización práctica de esta Convención se realiza con la entrada en vigencia del Código de Niñez y la Adolescencia el 6 de febrero de 1998, que desarrolla la obligatoriedad y la forma en que los Derechos Humanos de los niños y las niñas deben ser promocionados, respetados y defendidos. En el Capítulo V (artículos 56 a 72) se establece todo lo referente al Derechos a la Educación .

Cabe resaltar que la educación en Costa Rica es gratuita y obligatoria en el primero y segundo ciclos de educación, además de que las políticas educativas deben estar orientadas a garantizar la calidad e igualdad de oportunidades para todas las personas (artículo 58:a).

- **Protocolo Adicional a la Convención Americana Sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (1988).-**

El Protocolo, entre otras cosa establece que toda persona tiene derecho a la educación y que los Estados parte convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los Derechos Humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz.

Conviene, asimismo, en que la educación debe garantizar la capacitación de todas las personas para participar efectivamente en una sociedad

democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

- **Declaración y el Programa de Acción de Viena aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. (Parte I, párrafos 33 y 34, y Parte II, párrafos 78 a 82).-**

Esta Conferencia establece en el punto 33 el deber de los Estados, explicitado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en otros instrumentos internacionales de Derechos Humanos, de encauzar la educación de manera que se fortalezca el respeto de los Derechos Humanos y las libertades fundamentales.

La Conferencia destaca la importancia de incorporar la cuestión de los Derechos Humanos en los programas de educación y solicita a los Estados que procedan en consecuencia.

La educación debe fomentar la comprensión, la tolerancia, la paz y las relaciones de amistad entre las naciones y entre los grupos raciales o religiosos y apoyar el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas encaminadas al logro de esos objetivos.

En consecuencia, la educación en materia de Derechos Humanos y la difusión de información adecuada, sea de carácter teórico o práctico, desempeñan un papel importante en la promoción y el respeto de los Derechos Humanos de todas las personas sin distinción alguna por motivos de raza, sexo, idioma o religión y debe integrarse en las políticas educativas en los planos nacional e internacional.

De esta misma manera, el párrafo 78 se refiere a que, La Conferencia Mundial de Derechos Humanos considera que la educación, la capacitación y la información pública en materia de Derechos Humanos son indispensables para establecer y promover relaciones estables y armoniosas entre las comunidades y para fomentar la comprensión mutua, la tolerancia y la paz.

- **Declaración de México sobre Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe. Ciudad de México, 28 de noviembre-1º de diciembre de 2001.-**

Esta Conferencia tuvo como objetivos analizar el estado actual de la Educación en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe, además de debatir y adoptar recomendaciones concretas en los ámbitos nacional y regional en esta materia.

Considerando que la Educación en Derechos Humanos es en sí un derecho fundamental, los Estados miembros de las Naciones Unidas proclamaron unánimemente el Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en Derechos Humanos (1995-2004), reiterando, de esta forma, otros compromisos asumidos internacionalmente.

La Conferencia expresa su preocupación porque el ejercicio de los Derechos Humanos se subordine a políticas de seguridad nacional, así como también por que se hubiese producido una inmovilidad en cuanto a impulsar agendas de avance de los Derechos Humanos; concretamente, las recomendaciones de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. (Durban, Sudáfrica. 2001).

Esta declaración plantea, no solo conceptos integradores de la educación sino que esboza la necesidad de abarcar diferentes metodologías orientadas a cubrir tanto la educación formal como informal:

“Se recomienda la organización de campañas que promuevan todos los derechos, desde su integralidad e indivisibilidad, incluso la eliminación de formas de discriminación indicando los mecanismos de su justiciabilidad; al mismo tiempo realizar campañas sobre temas específicos relevantes al contexto nacional o local. Estas campañas deben tener como objetivo estimular el desarrollo de una cultura en Derechos Humanos y realizarse de manera conjunta entre todos los posibles actores sociales y gubernamentales, defensorías del pueblo y medios de comunicación”.

Señala la Declaración la importancia en esta materia de la institución del Ombudsman (Defensor del Pueblo) a la luz del potencial de esta figura en la promoción de la Educación en Derechos Humanos:

“Urge que los Estados impulsen estrategias educativas integrales, sistemáticas y transversales en Derechos Humanos para funcionarias y funcionarios como parte de su carrera profesional, que desarrollen un nuevo perfil centrado en el servicio, la ética pública, la equidad de género, el respeto a los grupos vulnerables y la responsabilidad pública en la rendición de cuentas. Esto permitirá que los funcionarios públicos gocen de credibilidad ante la ciudadanía. Asimismo, impulsar programas especiales de

Educación en Derechos Humanos para grupos específicos de profesionales con relevante incidencia en la vida nacional.”

- **Proclamación del Decenio de las Naciones Unidas para la Educación en la esfera de los Derechos Humanos (1995-2004).**

Por medio de este instrumento se reafirmó la obligación y compromiso de los Estados en este campo educativo.

- **Programa Mundial de la Educación en Derechos Humanos.-**

En enero del 2005 se proclama el Programa Mundial de la Educación en Derechos Humanos preparado conjuntamente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, que focaliza sus objetivos en los sistemas de enseñanza primaria y secundaria:

“Este programa enfatiza en que la Educación en Derechos Humanos tiene por objeto fomentar el entendimiento de que cada persona comparte la responsabilidad de lograr que los Derechos Humanos sean una realidad en la sociedad en su conjunto. En este sentido contribuye a la prevención a largo plazo de los abusos de los Derechos Humanos y los conflictos violentos, a la promoción de la igualdad y del desarrollo sostenible y al aumento de la participación de las personas en los procesos de adopción de las decisiones dentro de los sistemas democráticos, según se establece en la resolución 2004/71 de la Comisión de Derechos Humanos (ONU A /59/525/Rev.1.)”

Los objetivos de este Programa son los siguientes:

- Contribuir a forjar una cultura de Derechos Humanos.
- Promover el entendimiento común, sobre la base de los instrumentos internacionales, de los principios y metodologías básicos para la Educación en Derechos Humanos.
- Asegurar que la Educación en Derechos Humanos reciba la debida atención en los planos nacional, regional e internacional.
- Proporcionar un marco colectivo común para la adopción de medidas a cargo de todos los agentes pertinentes.
- Ampliar las oportunidades de cooperación y asociación en todos los niveles.
- Aprovechar y apoyar los programas de Educación en Derechos Humanos existentes, poner de relieve las prácticas satisfactorias y dar incentivos para continuarlas o ampliarlas y para crear prácticas nuevas.

El desarrollo de la *Primera Etapa de este Programa comprende del 2005 al 2007* y se enfoca en un plan de acción en materia de Educación en Derechos Humanos en el nivel de primaria y secundaria.

Este Plan se basa en los pactos y declaraciones de Derechos Humanos que contemplan el componente de la Educación en Derechos Humanos como mandato; la Declaración y Plan de Acción Integrado sobre la Educación para la Paz, los Derechos Humanos y la Democracia; y el Marco de Acción de Dakar realizado en Senegal en el 2000, que expresa un nuevo compromiso colectivo para la Realización de una Educación para Todos desde ese momento hasta el 2015. El Marco de Dakar destaca muy claramente que se deberán llevar a cabo acciones resueltas

y coherentes, si se desea que se cumplan los compromisos contraídos no solo en Dakar, también en la Declaración sobre Educación para Todos (Jomtien, Tailandia 1990)². Este último proporciona los elementos básicos para un concepto de educación de calidad que va más allá de la lectura, la escritura y la aritmética y que siendo necesariamente dinámico, se basa al mismo tiempo con firmeza en los derechos y desarrolla las cualidades cívicas, los valores y la solidaridad democráticos como resultados importantes (ONU A/59/525/Rev.1. p.7).

Este marco de Acción desarrolla el concepto de calidad educativa que permite vincular el tema de los Derechos Humanos con el contenido y los objetivos del currículum formal y no formal, constituye la principal plataforma internacional y el compromiso colectivo más importante en esa dirección. Una de las recomendaciones esenciales del Foro de Dakar es fomentar asociaciones para la cooperación que descansen en una amplia base nacional que agrupen al gobierno y a la sociedad civil, así como a otros interlocutores nacionales e internacionales en la empresa común para lograr y garantizar perdurablemente el acceso de todos y todas a una educación básica de calidad lo antes posible (antes del 2015).

La información y las políticas de educación deben contener como eje transversal los contenidos en Derechos Humanos. Es decir, los Derechos Humanos deben estar incluidos en todo el proceso no como un concepto, sino como una forma de vida, lo que implica que debe ser constante y permanente en el tiempo. Por último, la información que se otorgue para alcanzar estos objetivos debe ser accesible y acorde a los

² UNESCO Educación para todos. Preparación de los Planes de Acción. Directrices 2000

satisfactores particulares de cada grupo con el fin de cumplir con cada una de las necesidades que el desarrollo humano implica.

Por ello, es necesario dar un salto cualitativo en la visión tradicional del conocimiento de los Derechos Humanos circunscrito a un campo de estudio solo para especialistas, hacia una perspectiva que considera que la mejor forma de aprehender e interiorizar los Derechos Humanos es poniéndolos al alcance de toda la población, en todos los espacios de la vida cotidiana de todas y todos y mediante metodologías participativas, tanto en las esferas de la educación formal como la no formal y la informal.

c.- Definición de Educación en y para los Derechos Humanos.-

Como sostiene el experto Daniel Filmus³, hoy existen profundas transformaciones en las relaciones entre Estado-Sociedad-Educación, las cuales exigen el desarrollo de nuevos abordajes, discusión, categorías de análisis que permiten dar cuenta de las realidades sociopolíticas de cada país, de la manera en que se enfrente a su problemática y busque respuesta a ello, dejando claro las líneas de acción que tanto el Estado como la sociedad deben tomar.

Del valor del concepto de Educación que tenemos hoy, no nos podemos desprender como quien se quita un traje. Responde a la sociedad de la cual proviene, pertenece al valor de su vida social y a su vez es una voz legitimada por la construcción de sus discursos sociales. Hija de su tiempo, la educación responde al tiempo. Asimismo, la educación es indispensable como factor

³ Filmus, Daniel. Estado, Sociedad y Educación en la Argentina. Procesos y Desafíos. Buenos Aires, Troquel, 1996. En : www.prigepp.or (consultado en octubre de 2005).

de cambio; es decir, sin educación no hay cambio. Empero, su sola presencia no garantiza que a través del crecimiento económico pueda generar justicia social.

El valor social de la educación se establece en el campo ético de la sociedad y en última instancia corresponde a la suma de valores particulares con que todas y cada una de las personas actúan frente al permanente esfuerzo humano por "estar en control y dar sentido a sus tendencias y acciones en un mundo del que necesita apropiarse".⁴ La dualidad de la educación como valor ético y ser política social, le permite incidir tanto en el campo del poder político como en el campo ideológico, puntualmente en la visión y valor del Estado cuyo horizonte lo define la educación como valor.

“Si la ciudadanía social es el reconocimiento de una serie de Derechos Humanos que garantizan un nivel de desarrollo humano adecuado para potenciar las capacidades instrumentales, éticas y espirituales de las personas, la educación es vital para su construcción, al contribuir en la entrega de instrumentos de carácter cognitivo para una formación humana integral y a un mejor desempeño de la vida social”⁵.

El fin del acto educativo es una persona humana en evolución, es la continua construcción de seres autónomos, que revaliden sus valores cognitivos,

⁴ Gallardo, Helio. ¿Colegios científicos o humanistas? Una discusión contemporánea. En: UNICEF, Política Social y Educación en Costa Rica., Serie de Políticas Sociales N° 4, 1999

¹ Güendel Ludwig, Osorio Rodolfo, González Mauricio. La educación: política social para el ejercicio de la ciudadanía. En: UNICEF, Política Social y Educación en Costa Rica, Serie de Políticas Sociales N° 4, 1999.

morales, estéticos y sociales tanto dentro de la educación formal como la informal. Cada una de estas dos modalidades no tiene fronteras para introducir el conocimiento y valores que sustentan los Derechos Humanos, “no como la transmisión estática de conocimientos que da un marco de referencia desde el cual interpretar la realidad, sino más bien, como una educación que prepare al hombre (al ser humano) no sólo para tener un diálogo enriquecedor con el pasado, sino también que sea simiente del futuro... Sea como sea, lo cierto es que en la práctica educar es liberar, pues nadie es más esclavo que el que está atado por su propia mente, por su propio lenguaje o por sus propias convicciones que considera irreformable”.

La Educación en Derechos Humanos requiere de metodologías específicas en promoción y divulgación justas o acordes a las particularidades y diferencias de los grupos humanos. Estas metodologías se justifican en tanto se reconoce que “el conocimiento es solo un factor a tener en cuenta para los cambios de actitudes. Hay que partir de la dimensión emocional/afectiva de la personalidad humana y con la acción.

No se está afirmando que estas dimensiones funcionen aisladamente; por el contrario, están muy relacionadas. Pero esta interrelación no obvia el hecho de que la formación de actitudes sea algo complejo que depende de más de un factor de la personalidad humana. El *cómo* se aprende, es un elemento vivencial, es más importante que *el qué* se aprende, de cara a la construcción verdaderamente educativa de las personas, porque la educación se juega más en el ámbito de las actitudes y de los valores subyacentes que en los meros conocimientos.

Considera el especialista en Derechos Humanos y Educación, Vicente Arranz

que *“la vida cotidiana es el lugar pedagógico por excelencia”*, y como contraparte metodológica *“las habilidades comunicativas, el pensamiento crítico, la defensa, la tolerancia y el respeto no pueden ser enseñadas; tienen que ser adquiridas a través de la experiencia”*⁶

Los principios básicos de la educación en y para los Derechos Humanos señalan que tiene que ser:

- **Liberadora:** Enseñar los Derechos Humanos hacia una convivencia en la paz, requiere congruencia entre los fines y los medios, entre los contenidos y la forma, el que da la información facilita la construcción del conocimiento.
- **Personalizada:** Debe favorecer un clima afectivo de aceptación e igualdad, donde se enseña a aprender y se parte de las creencias, costumbres y valores. La información es flexible a la vida cotidiana de las personas.
- **Transformadora:** La Educación en Derechos Humanos aspira a motivar a la persona para la acción a través del desarrollo de conocimientos, actitudes, capacidades y habilidades que conducen al cambio social y personal en el proceso de socialización, tales como la capacidad crítica, la cooperación, la gestión no violenta de los conflictos, la desobediencia fundamentada, el autodesarrollo y la autonomía personal.
- **Integral:** La Educación en Derechos Humanos se extiende a todos los espacios formales e informales de la sociedad: la escuela, el colegio, la

comunidad, la familia, los medios de comunicación entre otros, la Educación en Derechos Humanos debe ser asumida en todos los espacios de la vida cotidiana y en todos los procesos de educación y capacitación de las instituciones del Estado.

La Educación en Derechos Humanos debe estar orientada hacia una verdadera cultura de respeto a las diferencias de todas las personas y los grupos; debe reforzar a su vez la solidaridad y convivencia pacífica; y requiere satisfacer las exigencias de todos los grupos. Es decir, se trata de trascender la educación institucionalizada (tomando en cuenta aquellos que se encuentran fuera) hacia la construcción de un modelo de sociedad educadora, en donde sin necesariamente mencionar constantemente el concepto *Derechos Humanos*, se pongan en práctica a cada instante los principios contenidos en esta ideología, pasando a un modelo de sociedad educadora en todos sus espacios.

*“El contexto en el cual debemos enfrentar el reto de educar en nuestro país, debe permitir a las y los habitantes ingresar al mundo de la razón y al conocimiento de los Derechos Humanos, diciéndole al mismo tiempo que la mayoría de lo que se enseña es transitorio, que lo esencial será aprender a pensar y aprender a aprender por sí solos.”*⁷

La educación es esencialmente educación para la reflexión y la acción. Educamos a seres humanos y los seres humanos somos, por sobre todo, racionales. De allí que el conocimiento no puede quedarse en la mera

² La Enseñanza de Derechos Humanos en la Educación Superior . Una perspectiva histórica.

⁷ Declaración de México Sobre Educación en Derechos Humanos En América Latina Y El Caribe

información, hay que privilegiar el discernimiento, la discriminación, la capacidad de juzgar los hechos y tomar posición sobre los acontecimientos.

d.- Responsabilidades del Ombudsman en la Educación en y para los Derechos Humanos.-

El *Ombudsman* tienen el deber de velar porque el Estado garantice el cumplimiento de los derechos que le son propios a los pueblos, para lo cual debe impulsar acciones orientadas a la protección, promoción y defensa de los derechos de los y las habitantes, frente a la acción u omisión del Estado.

El ejercicio de los derechos en una sociedad depende del tipo de gobierno, de su historia, de su situación económica y del intercambio y acceso a la información entre las instituciones, entre las personas, es decir entre todos los sectores que conforman la sociedad. Es un ejercicio de construcción permanente, que requiere fortalecer los espacios de participación social, donde el tema de la transparencia y la rendición de cuentas debe ocupar un lugar prioritario en la agenda. Por estas razones en la definición de los procesos educativos en Derechos Humanos las variables que sustentan los planes y programas parten de la interacción de tres grandes esferas: el conocimiento, los valores y las prácticas.

La educación integral en Derechos Humanos es precisamente hoy un deber y una necesidad de la Defensoría de los Habitantes ante cambios importantes estructurales en la economía costarricense, disminución del gasto público en sectores sociales –vitales– como la salud, educación, vivienda y la inseguridad ciudadana y la multiplicación de las desigualdades sociales.

La Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica creada como

órgano adscrito al Poder Legislativo, surgió como una institución encargada de defender, promocionar y divulgar los derechos e intereses de las y los habitantes. Se constituyó en una instancia propicia para fortalecer la participación democrática, al ofrecer a los y las habitantes un canal de comunicación entre éstos y el resto de las instituciones que conforman el régimen político costarricense.

Lo anterior en procura de un accionar público apegado a los principios de legalidad, moralidad y justicia, teniendo como fundamento la Constitución Política, las leyes, los tratados y convenios internacionales y los principios generales del derecho, en salvaguarda del respeto de los Derechos Humanos y fundamentales como fortaleza institucional.

De conformidad con el marco normativo que regula las actividades del órgano defensor, éste tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes de la República, así como la promoción y divulgación; constituyéndose estas dos acciones en los pilares del trabajo institucional.

La Institución, desde su creación, ha asumido la acción educativa en las diferentes esferas de actividad, ya sea por medio del ejercicio de la *Magistratura de Influencia*, de la acción cotidiana de las distintas unidades funcionales, o bien, y de manera puntual, a través de la ejecución de proyectos de cooperación externa, lo que propició la creación y consolidación de la Dirección de Promoción y Divulgación que tiene la responsabilidad directa en el campo de la educación, en sus distintas modalidades, y cuyo ámbito de acción es la educación formal, no formal e informal, utilizando distintas estrategias que van desde la información, la difusión, la capacitación hasta el acompañamiento a grupos interesados en proceso de construcción

de ciudadanía, transparencia y rendición de cuentas.

Así, la Educación en Derechos Humanos se desarrolla en Costa Rica con los esfuerzos diversos y creativos de la Defensoría de los Habitantes, de instituciones gubernamentales, de organismos internacionales, de las universidades públicas y privadas, de organizaciones religiosas y activistas de base popular.

La Institución, entre otras acciones, debe elaborar y promover una estrategia que garantice el derecho que tienen todas las personas a recibir una Educación en Derechos Humanos en todos los procesos educativos, en todas las modalidades y todos los sectores de actividad del gobierno. También debe exigir que el Estado genere las políticas programáticas, pedagógicas y metodológicas para cumplir con este mandato.

Es una responsabilidad colectiva que debe ser asumida por el Estado y sus instituciones en cumplimiento a los convenios y acuerdos internacionales. De esta forma, la Defensoría de los Habitantes, en cumplimiento de sus funciones, participa en una doble vía: exige el cumplimiento de acciones en el campo de la Educación en Derechos Humanos, y participa de este esfuerzo en forma creativa e innovadora propiciando que todas las intervenciones y acciones institucionales asuman propiedades y características educativas, desde el primer contacto con las y los habitantes por diferentes mecanismos hasta el ejercicio de la *Magistratura de Influencia*.

Se ha señalado de manera sistemática la urgencia de adoptar la filosofía y ética derivada de los Derechos Humanos, que se sustenta en la dignidad de la persona. Es urgente educar a la población sobre sus derechos, es la única garantía para la defensa y fortalecimiento de una

sociedad democrática, que disminuya paulatinamente las respuestas violentas a los conflictos cotidianos y las prácticas discriminatorias por el descrédito a las diferencias de todas las personas.

e.- Insumos y criterios para la identificación y definición de servicios de Educación en Derechos Humanos de la Defensoría de los Habitantes.-

Sobre este particular, se identifican los siguientes:

a) Prioridades definidas a partir del ejercicio de la *Magistratura de Influencia*, que debe estar fundamentada en la detección de necesidades y en la visión del estado de realización de los derechos.

b) Definición de prioridades a partir del análisis e investigación de la realidad nacional y demanda externa generada a partir de la acción institucional.

c) Definición de prioridades de campos o temas a partir de la experiencia y resultados de las acciones de defensa, identificadas a partir de los informes, investigaciones y acciones de seguimiento, de acuerdo con parámetros como la gravedad e impacto de la afectación de los derechos, la recurrencia del problema, la complejidad y diversidad de actores involucrados, y a necesidad de incomparar en la búsqueda de soluciones el soporte de la sociedad civil.

d) Necesidad identificada de realizar acciones orientadas a la promoción de nueva normativa o bien difusión de nueva legislación nacional e internacional, para la protección de los Derechos Humanos de grupos históricamente discriminados, lo que se traduce en la mayoría de los casos en una condición de vulnerabilidad frente al sistema

f.- Objetivos de la Educación en Derechos Humanos.-

La Educación en Derechos Humanos se plantea el cumplimiento de los siguientes objetivos:

- Propiciar los espacios de reflexión para el reconocimiento efectivo de los Derechos Humanos, y de los mecanismos de participación y defensa existentes en nuestro sistema social e institucional. Este ejercicio de participación y defensa puede ser individual o colectivo, siendo en este último caso, que la capacitación que se brinde deberá colaborar asimismo en la organización de las personas, la creación de grupos o redes mediante los cuales se pueda obtener respuesta por parte de las instituciones del Estado, en respeto de sus intereses y necesidades.
- Propiciar estrategias de mediación que refuercen las propiedades y características educativas de todas las acciones e intervenciones institucionales, orientadas a ejercer el control de legalidad, moralidad y justicia en la acción pública, que van desde el proceso de admisibilidad hasta la Magistratura de Influencia.
- Educar en la defensa y promoción de los Derechos Humanos a la sociedad civil, a las y los funcionarios públicos para propiciar cambios, redefiniciones y ajustes en las políticas públicas, en todos los niveles gubernamentales para que las decisiones, planes, programas y proyectos se orienten a la gestión de un buen gobierno, que mejore la calidad de vida de los distintos grupos poblacionales, favoreciendo el establecimiento de diálogos nacionales, regionales y locales entre los actores involucrados.

- Reforzar las acciones de Educación en Derechos Humanos que promuevan la convivencia pacífica de los grupos del entramado social para que tengan como resultado la solución no-violenta de los conflictos y la consolidación de una sociedad basada en la justicia social. Entran a operar para ello principios de dignidad, solidaridad, equidad, respeto, igualdad de oportunidades, equidad de género y seguridad, contenidos todos en la normativa relacionada con los Derechos Humanos.
- Diseñar los mecanismos e instrumentos para dar seguimiento al cumplimiento del mandato y compromiso gubernamental, que considera la Educación en Derechos Humanos como uno de los medios para dar contenido a los principios de igualdad y no discriminación cuyo fin es la construcción colectiva de estos conceptos, desde el reconocimiento y respeto de la diversidad y a la igualdad de oportunidades; responsabilidad que debe asumir el Estado en su conjunto y particularmente el Sector Educación.

La convivencia en Paz equivale a la práctica real de los Derechos Humanos en su dimensión social, económica y política. La Educación en Derechos Humanos desde esta perspectiva no puede restringirse al marco de escuelas o instituciones educativas (sin dejar de ser una prioridad) sino que abarca la realidad total de la persona, la sociedad y el mundo en constante evolución. Esto justifica que la población meta sea también amplia, las y los funcionarios públicos así como las y los habitantes de distintas comunidades o grupos.

Las situaciones en Derechos Humanos son usualmente controvertidas, porque las personas y los grupos tienen diferentes sistemas de valores.

Asimismo, ningún Estado escapa a la violación de los Derechos Humanos, sin embargo en ocasiones éstas violaciones son invisibilizadas. Estas diferencias que se manifiestan como situaciones conflictivas, son la base del trabajo educativo. Se parte de crear las condiciones para la construcción del conocimiento, las habilidades y destrezas para que las personas individual y colectivamente desarrollen y asuman habilidades en la búsqueda de soluciones.

Estas fases pueden darse en el contexto de la educación formal y la educación no formal, pero siempre debe partir del conflicto para utilizarse constructivamente en el aprendizaje que tiene como objetivo en última instancia la protección y ejercicio de los derechos así como la construcción de la ciudadanía.

En el aprendizaje, deben tenerse en cuenta las diferencias de las personas involucradas y las situaciones del entorno, por lo que independientemente de los estilos, instrumentos y metodologías de enseñanza, se debe partir de que la población cuenta con un acervo cultural; que permite aprender unos de otros y que el aprendizaje debe traducirse en acciones que demuestren el rechazo a las injusticias, la desigualdad y violación de los derechos.

i. Contexto de participación.-

Los entornos sociales, desde los más inmediatos como la familia, el vecindario o la ciudad, hasta ambientes lejanos, están matizados de la cultura de la violencia, de la intolerancia y en ellos las inequidades y desigualdades comienzan a verse como normales, desde las más grandes vejaciones hasta la violencia cotidiana. Se hace indispensable que la Defensoría de los Habitantes articule su política educativa como una forma de garantizar el ejercicio de los Derechos

Humanos y fundamentales y buscar mecanismos para que la institucionalidad estatal responda eficientemente a los intereses y derechos de las y los habitantes posibilitando para ello el acceso a la información de la población, de la acción del gobierno en todas las fases. Todo espacio de la Defensoría es un espacio de defensa y educación de derechos, no solo del caso o del grupo que nos ocupa, en un momento determinado, sino también de los derechos de otras personas.

La educación tiene que ser global, intercultural e integral. Se debe trabajar a partir de los valores hasta la normatividad. Es trascender la educación jurídica y elitista de los Derechos Humanos. Todo camino es importante para reducir las probabilidades de conflictos violentos, y para lograr la habilidad de transformar situaciones potencialmente peligrosas en pacíficas.

ii.- Educación Formal pública y privada.-

La educación formal debe ser promotora de derechos y convivencia pacífica, tiene que ser participativa, donde las prácticas educativas sean realmente democráticas.

El período 2001 al 2010 ha sido declarado la Década Internacional para una Cultura de Paz y No Violencia para los niños y niñas del Mundo, por lo que hoy más que nunca la Defensoría hace un llamado a la comunidad nacional para reforzar los procesos educativos en este campo.

En la niñez y la adolescencia existe un potencial de cambio. Por tal razón, la institución define como prioridad el Sector Educación. En este sentido es importante diseñar estrategias para garantizar que garanticen que la que los principios contenidos en la Educación en Derechos Humanos sean ejercitados en

los escenarios de la educación pública como privada.

En este sentido, las labores que realice el Ministerio de Educación Pública serán fundamentales.

iii.- Educación No formal.-

Esta educación está dirigida a comunidades, grupos étnicos o según condición de vulnerabilidad, asociaciones de desarrollo y otras organizaciones de la sociedad civil, así como a instituciones. Este tipo de educación está diseñada para mejorar habilidades y capacidades fuera del programa educativo formal, se basa en la acción y en la experiencia y parte de las necesidades de los y las participantes. Esta puede ser regularizada (cursos) o bien irregular, en respuesta a demandas puntuales.

El trabajo de la Defensoría en esta materia se realiza por medio de talleres, charlas, conferencias, seminarios, campañas, ferias, exposiciones y especialmente acompañamiento de los procesos de defensa y reforzamiento de la Magistratura de Influencia. Para el desarrollo de estas acciones se trabaja en la producción de propuestas metodológicas, con sus respectivos módulos didácticos y material de apoyo en formatos accesibles.

El desarrollo de estas acciones está orientado a la posibilidad de preparar multiplicadores de la acción educativa en Derechos Humanos, que puedan potenciar y multiplicar el trabajo institucional.

Se ejecutan procesos focalizados alrededor del buen gobierno, la participación, la transparencia, la rendición de cuentas, así como el respecto a la diversidad y el derecho a la igualdad de oportunidades, definiendo

ejes transversales en la acción, como la equidad de género.

Las metodologías de sensibilización pueden incorporar las manifestaciones artístico culturales como un medio para propiciar cambio de actitudes de las personas y los colectivos, hacia la construcción de una cultura de respeto y disfrute de los Derechos Humanos.

iv.- Ejes operativos.-

En ese sentido, los ejes a partir de los cuales se trabaja son los siguientes:

- Campañas masivas, orientadas a la construcción de una cultura de respeto a los Derechos Humanos.
- Desarrollo de acciones temáticas, locales y regionales que fomenten una cultura de buen gobierno, participación ciudadana, rendición de cuenta y transparencia en el ejercicio de la función pública.
- Ejecución de procesos educativos de información, divulgación, sensibilización y capacitación, para la construcción de una cultura de disfrute y respeto a los Derechos Humanos, definiendo como prioridades el Sector Educación, el Sector Salud y acciones de fortalecimiento al desarrollo local.
- Fortalecimiento y actualización de la capacitación de los y las funcionarios y funcionarias de la Defensoría en Educación en Derechos Humanos.
- Incorporación de manifestaciones artístico- culturales y espacios de creatividad como nueva formas para el aprendizaje e interiorización de los derechos y deberes, en apoyo principalmente al trabajo con el Sector Educación.
- Programa editorial e investigación.

- Desarrollo de acciones orientadas a fortalecer la capacidad de las personas en los mecanismos e instrumentos de defensa, exigibilidad y justiciabilidad de los derechos que son propios.

III.- Observatorio de Derechos Humanos.-

Como se puede apreciar, somos del criterio de que la Educación en Derechos Humanos es un elemento generador de progreso y que, a su vez, debe permear las políticas públicas como también nuestro accionar, que hoy planteamos como un *Observatorio de Derechos Humanos*.

El término *Observatorio* remite, en primera instancia, a un sitio o posición cuyo valor reside en la posibilidad de asentarse y formular observaciones. Es muy utilizado en astronomía y en meteorología pero actualmente el concepto se ha venido incorporando en diferentes ámbitos científicos como una forma de ejercer una observación crítica de determinados fenómenos sociales, económicos, políticos o culturales, entre otros.

En nuestro caso, pretendemos incorporar el concepto en el presente Informe Anual de Labores como uno estrictamente activo que implica observar, con una mirada crítica y a la vez propositiva, el estado de situación de los Derechos Humanos en Costa Rica con toda la dimensión que su complejidad y riqueza se encuentran inmersas, pero a la luz de la voz de las y los habitantes de la República. Se trata de un esfuerzo de reflexión, de análisis e interpretación más que de un ejercicio meramente descriptivo de casos; implementado con el ejercicio que le es consustancial a la *magistratura de influencia*, cual es la posibilidad de emitir recomendaciones; es decir, generar posibles rutas o

alternativas para el abordaje integral de determinada problemática.

A partir de ese esfuerzo, pretendemos que nuestro Informe se constituya en un documento de rendición de cuentas ante las y los habitantes y ante el Parlamento, pero con la aspiración de que permita un enfoque integral de Derechos Humanos, de modo que se convierta, a partir de hoy, en un referente obligado en materia de Estado de Derechos Fundamentales en el país.

En otras palabras, que nuestro Informe, tal y como se indicó dos años atrás en este mismo contexto, no se constituya en un vademécum o ejemplar más de un anaquel de una biblioteca donde se consulta esporádicamente para atender requisitos investigativos de orden científico o académico, sino que aporte conocimientos, que aporte doctrina, que sea propositivo para el poder público que debe responder a las demandas de las y los habitantes, pero que también llame la atención al señalar el rumbo y advertir cambios de ruta que no tengan como norte los derechos e intereses de las y los habitantes.

Pero todo ello sólo se logrará en la medida en que ustedes, Señoras Diputadas y Señores Diputados, ustedes habitantes de la República, y nosotros, trabajemos conjuntamente.

En fin, aspiramos a que este esfuerzo no pase desapercibido y se integre a la labor legislativa como un instrumento de trabajo y de referencia en materia de Derechos Fundamentales y necesidades de la población.

Así pues, este *Observatorio* es el resultado de al menos tres componentes:

- la investigación de las quejas planteadas por las y los habitantes, o bien iniciadas de oficio por parte de la Defensoría de los Habitantes, con la

consecuente producción de información acerca de la situación de Derechos Humanos en el país;

- la comunicación y difusión de información por medio de las y los habitantes así como de un aliado natural como son los medios de comunicación colectiva; y
- la Educación como instrumento promotor de la construcción de una cultura de Derechos Humanos donde la sociedad sea consciente y vigilante de los derechos pero también de sus deberes.

Se observa que, en términos generales, el tema de los *Derechos Humanos* no es una prioridad para las autoridades por lo que la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas tomando como referente tales Derechos son precarias sino ausentes por completo.

Lastima afirmar que Costa Rica incumple sistemáticamente compromisos adquiridos por medio de tratados y convenciones internacionales así como con su propia Constitución, las leyes de la República y demás normativa incorporada al ordenamiento jurídico. Pero la Defensoría, en ejercicio de su ministerio, debe denunciarlo porque el cumplimiento del ordenamiento jurídico debe verse traducido en el respeto hacia los Derechos Humanos.

Al cumplir con el deber de informar sobre su trabajo anual, la Defensoría de los Habitantes ha presentado, año tras año, el Informe correspondiente, guardando, en general, una estructura similar que se ha enriquecido con la experiencia que sólo los años conceden.

El presente Informe representa un doble esfuerzo de continuidad y de innovación: de continuidad, porque la Institución es una sola y debe responder a un mismo mandato; y de innovación, porque por

medio de la acción sustantiva que se aspira implementar por medio de un *Observatorio de Derechos Humanos* plantearemos, de manera integral, problemáticas que involucran el interés general y, a la vez, señalaremos las fallas de la Administración en aquellos casos en los que consideramos se debe rectificar el rumbo proponiendo el que estimamos responde a un enfoque de Derechos Humanos.

Ello implica, además, el esbozo de la articulación temática de este Observatorio de Derechos Humanos.

Las leyes, es sabido, no nacen por generación espontánea. Como elemento subyacente de cada ley existe una cuestión que resolver y valores que la informan. Emitir leyes quizá sea uno de los ejercicios más nobles que persona alguna pueda realizar.

Cuando se promulga una ley y no se cumple, o se desvirtúa su espíritu sustituyéndolo por extrañas pretensiones, los derechos e intereses de las y los habitantes se ven vulnerados, sus expectativas truncadas y sus sueños frustrados.

Cuando se promulga una ley y no se cumple, la sociedad advierte la existencia de una censurable categorización: habitantes *de primera* y habitantes *de segunda*: aquéllos, disfrutando de los beneficios que el sistema, en principio, prevé para todos; éstos, relegados de los favores del desarrollo y con derechos de postergado o ilusorio cumplimiento.

Desde tiempo atrás apreciamos una práctica de legislar estableciendo más derechos para la población y también más obligaciones para el Estado. Empero, ello no se traduce ni en un mejor ejercicio de la ciudadanía ni en una mejor actuación del Estado. Por el contrario, al no existir un compromiso con la población o no preverse los

recursos humanos y materiales para proteger y promover los Derechos Fundamentales, la sociedad cifra expectativas que no se cumplen o se cumplen de manera parcial en detrimento de los derechos e intereses de las y los habitantes.

Denunciamos, por ello, los atropellos contra los derechos de las y los habitantes y el incumplimiento de legislación –entendida en sentido amplio–, fundamento del Estado Social de Derecho.

Notificamos la insensibilidad y negligencia de las autoridades para garantizar los derechos de las y los habitantes.

Evidenciamos y documentamos cuanto vulnera los derechos de las y los habitantes pero también proponemos.

El ejercicio de una *magistratura de influencia* nos permite ser propositivos; debemos serlo para construir una Nación de *igualdad de oportunidades*; por ello, proponemos recomendaciones en cada una de las secciones de este Informe para contribuir a que el ejercicio del poder público se renueve y optimice.

IV.- Estructura del Informe Anual de Labores: metodología.-

Con fundamento en lo anterior, y recordando que se trata de un esfuerzo de síntesis, de un esfuerzo analítico de lectura, interpretación y propuesta, el presente Informe Anual de Labores será expuesto siguiendo la siguiente metodología

El artículo 1 de la Ley n.º 7319 –Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República– confiere a la Institución su atribución general a partir de dos grandes tareas: la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes por medio del ejercicio del

control del poder público, y la promoción y divulgación de sus derechos.

A partir de este mandato, se estructura el presente Informe Anual de Labores dejando constancia, en un primer momento, de una reflexión sobre dos procesos que, por la relevancia nacional, sería injustificable no referirlos; se trata de las elecciones infantiles, proyecto realizado con motivo del proceso electoral nacional; y del modelo de desarrollo nacional y el Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio Centroamérica-República Dominicana-Estados Unidos.

El Capítulo I hará referencia a la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes por medio del ejercicio del control del poder público, desarrollando el concepto *Observatorio de Derechos Humanos* a que se hizo referencia en líneas anteriores. En él se planteará un *Estado de Situación* acerca de la protección y defensa de los Derechos Humanos a partir del control del poder público por medio de una serie de hallazgos relevantes que la Dirección de Admisibilidad, las Direcciones de Defensa y la Dirección de las Oficinas Regionales plantean.

Este capítulo tiene como propósito desarrollar, a partir del eje transversal que ha sido definido, los hallazgos relevantes de cada una de las Áreas. Se trata de que cada Dirección de Defensa analice el incumplimiento de leyes específicas de acuerdo con sus respectivos ámbitos de competencia, de manera que paulatinamente, a lo largo de la presente Administración, las Áreas de Defensa incorporen en los Informes Anuales las temáticas de su competencia a luz del cumplimiento normativo.

Metodológicamente la presentación del análisis observará la siguiente lógica analítica.

Cada una de las Direcciones de Defensa, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, cada Área seleccionará una ley específica de la que se discriminarán temas macro para determinar indicadores de cumplimiento.

Así, cada una de las Direcciones se referirá a los motivos por lo cuales dicha ley fue promulgada y a qué necesidades respondía en el momento histórico de la coyuntura en la que se emitió.

Posteriormente, se discriminarán temas macro que tendrán como propósito hacer un balance de cumplimiento de esa legislación en un esfuerzo interpretativo que determine las causas del incumplimiento y recomiende acciones por adoptar.

El aporte de cada Área de Defensa contendrá, además, un segundo segmento que consistirá en un análisis integral de evaluación e interpretación del estado de los Derechos Humanos según sus respectivas competencias, a partir del marco jurídico respectivo. Allí se tratarán temas macro, también relacionados con incumplimiento normativo y vulneración de derechos pero orientado los esfuerzos hacia temas específicos que analizaron en el curso del año sobre el cual se rinden cuentas.

En este apartado del Observatorio de Derechos Humanos se trata de plantear un análisis interpretativo a la luz del eje temático, pero a partir de los diversos temas de cada Área, de modo que se omitirá cualquier desarrollo de casuística. Ésta será indicada como nota al pie.

Asimismo, se plantea, a partir del análisis correspondiente, una serie de recomendaciones a diferentes instituciones del sector público, ya que el ejercicio de la *magistratura de influencia* le es consustancial a la Defensoría de los Habitantes y por ello debe ser destacado con especial importancia.

Tales recomendaciones tienen como norte que todas y todos los habitantes tengamos igualdad de oportunidades, de modo que para ello se plantean una serie de acciones por seguir para el buen desarrollo y cumplimiento de los Derechos Humanos en Costa Rica.

En el capítulo II la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos rinde cuentas de su labor durante el período que se informa.

Finalmente, el capítulo III se refiere a la gestión institucional, propiamente dicha, en donde se informará acerca de las actividades realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos; de cuanto se plantea en materia de planificación institucional; de la presencia internacional de la Defensoría de los Habitantes; de la administración de los recursos y del presupuesto.

Finalmente, en este capítulo se exponen datos estadísticos con la aclaración de que corresponden al período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2005. Diferente a como venía siendo la práctica institucional, se presentan de forma anual; por tanto, pasan de mostrar su comportamiento del 1 de mayo de un año al 31 de abril del siguiente año, a exponer comportamientos de acuerdo con el año calendario, es decir, de enero a diciembre del respectivo año. Se reemplazan, entonces, los reportes interanuales por reportes anuales⁸ que coinciden con la ejecución presupuestaria.

⁸ En relación con el fundamento del cambio de período pueden consultarse las páginas del presente informe.

Señoras Diputadas y Señores Diputados de la Asamblea Legislativa:

Ustedes y nosotros recién hemos llegado a ejercer el noble servicio que significa el servicio público. Nos honra ejercerlo de cara a la satisfacción de los derechos de las y los habitantes y estimamos que el ejercicio del control del poder público realizado de manera coordinada con ustedes será de fundamental importancia. Vivimos un momento histórico que nos obliga a nutrirnos del trabajo conjunto.

Ofrecemos, en el marco de nuestras competencias, los insumos necesarios y las recomendaciones que estimamos procedentes para contribuir a construir una Nación de igualdad de oportunidades.

Y responderemos al juramento constitucional: responderemos a Dios sobre nuestro trabajo; a la Patria, que somos ustedes señoras y señores Diputados, ustedes Habitantes de la República, y nosotros mismos; y por ello responderemos también a nuestras conciencias, ese *yo interior* que nos dice, conforme a nuestros valores y nuestros principios, lo justo y lo injusto. En fin, responderemos con ética a la voz de las y los habitantes.

San José, 7 de junio de 2006.



Ciudadana Lisbeth Quesada Tristán
Defensora de los Habitantes

ACERCA DE LAS ELECCIONES INFANTILES Y JUVENILES, Y EL PROYECTO DE LEY DE TRATADO DE LIBRE COMERCIO CENTROAMÉRICA-REPÚBLICA DOMINICANA-ESTADOS UNIDOS

INDICE

Elecciones Infantiles y Juveniles: una oportunidad para conocer el pensamiento y las aspiraciones de la niñez y la adolescencia costarricenses

Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos: ¿Más riqueza? ¿Para quiénes?

Dos procesos, considera la Defensoría de los Habitantes, requieren de una reflexión inicial.

Se trata del pasado proceso electoral que sirvió de marco para convocar a la niñez y la adolescencia a un ejercicio de participación democrática; y del Proyecto de Ley de de Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos.

Elecciones Infantiles y Juveniles: una oportunidad para conocer el pensamiento y las aspiraciones de la niñez y la adolescencia costarricenses



*“Quiero que en Costa Rica
no haya más pobreza...”*

*“Quiero que en Costa Rica
haya más escuelas;
que cuiden más a los niños”*

Un joven y una niña
quienes participaron en el proceso

de Cristo Rey y de Puntarenas, lugares donde se establecieron centros de votación.

La realización del proceso de Elecciones Infantiles y Juveniles formó parte del proyecto de Educación en Derechos Humanos que durante la presente gestión, impulsa la Defensoría de los Habitantes, y que encuentra su fundamento en el artículo 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño que consagra la obligación del Estado de preparar niños, niñas y adolescentes, para una sociedad libre. Para lograrlo debe garantizar experiencias no limitadas al ámbito escolar, que apliquen procedimientos democráticos que le den a los menores de edad responsabilidades y espacios para la práctica de toma de decisiones, la elección, la independencia, la responsabilidad, la tolerancia y sobre todo el aprendizaje y ejercicio de los Derechos Humanos; todos estos aspectos componentes de una cultura cívica-democrática.

Ya desde 1997, varios países de la región han llevado a cabo consultas a niños, niñas y adolescentes en torno a sus derechos y aspiraciones. Dichas consultas han tenido diversas modalidades, entre las cuales figuran las encuestas de opinión, los foros, parlamentos y elecciones infantiles. En

1. Antecedentes.-

El pasado domingo 5 de febrero del 2006, día en que se celebraron las Elecciones Nacionales para elegir Presidente de la República, Diputados y Diputadas, así como Regidores y Regidoras Municipales –período 2006-2010- los niños, niñas y adolescentes de nuestro país, no quedaron al margen del proceso electoral.

Por iniciativa de la Comisión Nacional de Rescate de Valores, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Museo de los Niños y la Defensoría de los Habitantes, se llevaron a cabo las primeras elecciones infantiles y juveniles a nivel nacional, las que contaron con la colaboración de entidades como el Hospital Nacional de Niños, los colegios profesionales de Cartago, Puntarenas y Alajuela, la Universidad Interamericana, el Colegio de Periodistas así como las parroquias

nuestro país, bajo el patrocinio de empresas y organizaciones privadas o comunales, ya se habían realizado experiencias de esta naturaleza, aunque limitadas a espacios geográficos limitados.

2. Objetivos del proyecto.-

El proyecto de Elecciones Infantiles y Juveniles, se planteó bajo la dirección de cuatro objetivos específicos:

Permitir a los niños, niñas y adolescentes ejercer su derecho a expresar su voz, teniendo como referente sus derechos y sus preocupaciones por su presente y perspectivas de futuro.

Hacer del proceso electoral una celebración cívica de la que formen parte todos los integrantes del núcleo familiar.

Generar un espacio para la práctica de toma de decisiones, la independencia, la responsabilidad, y, en especial, la tolerancia entre los miembros del núcleo familiar.

Motivar entre las autoridades del Gobierno de Costa Rica la iniciativa de propiciar mecanismos de participación para los niños, niñas y adolescentes, que permitan al Gobierno y a la sociedad civil conocer más de cerca sus pensamientos, sentimientos y percepciones y, por consiguiente, propiciar la inclusión de sus necesidades en la agenda nacional.

3. Del procedimiento de votación.-

Las Elecciones Infantiles y Juveniles se llevaron a cabo bajo un modelo lo más similar posible al de las elecciones para mayores de edad. Con la colaboración del Tribunal Supremo de Elecciones, se logró la obtención de un total de doce mil *papeletas muestra*, así como el restante materia electoral como fueron las cajas receptoras de votos y las mamparas.

A efectos de alcanzar la mayor participación y no limitar a ninguna persona menor de edad, no se elaboraron padrones electorales; sin embargo, a cada uno de los electores se le confeccionó un carné de votación que debía presentarse al momento de emitir su voto.

Un detalle de interés durante el proceso, fue mantener la costumbre de marcar el dedo índice con tinta indeleble, práctica eliminada por el Tribunal Supremo de Elecciones para el proceso electoral nacional, pero que en el caso de las personas menores de edad se convirtió en el símbolo externo de su participación.

Asimismo, funcionarios y funcionarias de la Defensoría de los Habitantes capacitaron a un centenar de niños, niñas y adolescentes, quienes fungieron como miembros de mesa durante el proceso electoral, todo en estricto apego a lo establecido por el Tribunal Supremo de Elecciones quien, en primera instancia, realizó una capacitación formal para los organizadores.

Finalmente, con la colaboración del señor Paul Garnier Rímolo, representante de Publicidad Garnier, y la empresa Rapp Collins se logró grabar un video en el que niños y niñas dramatizaron un proceso de votación y por ello sirvió de guía en todos los centros de recepción de votos.

4. Domingo 5 de febrero del 2006: manos a la obra.-

Bajo un intenso trabajo de coordinación, que contó con un importante apoyo comunal y el trabajo voluntario de cientos de niños que atendieron al llamado de las entidades organizadoras con el objetivo de colaborar como miembros de mesa, el domingo 5 de febrero más de veintidós mil personas menores de edad se unieron a sus padres y demás

familiares al proceso electoral que se llevaba a cabo a nivel nacional.

En varios de los centros de votación, y como se señaló anteriormente, gracias a la colaboración comunal y de organizaciones y empresas de cada región, se desarrollaron actividades culturales, que permitió hacer de este día una verdadera fiesta electoral para las personas menores de edad.

La participación masiva de niños, niñas y adolescentes, rebasó las expectativas de los organizadores, por lo que transcurrida la media tarde muchos de los centros fueron cerrando la recepción de votos, dado que se había agotado el material electoral dispuesto; mientras que en los centros de votación de Cartago y el Museo de los Niños, las filas de niños, niñas y adolescentes se mantuvieron hasta alcanzar la hora de cierre prevista, lo que no permitió a muchos de estos menores ejercer su voto.

Si bien cada centro de votación vivió con gran alegría este proceso electoral infantil y juvenil, es importante destacar, particularmente, lo sucedido en los centros de recepción de votos del Hospital Nacional de Niños y el Hospital Escalante Pradilla, en los cuales, gracias a la colaboración irrestricta de las autoridades de los centros hospitalarios, se logró hacer realidad la participación de cientos de niños y niñas que durante ese día permanecieron internados y que no quedaron excluidos del proceso.

5. Del Manifiesto: un mensaje de la niñez y la adolescencia al Presidente Electo.-

Adicional a la participación de las personas menores de edad a través del voto, en los centros de votación se dispuso de hojas, lápices de color, crayolas, computadores y otros medios, para que a través de sus palabras o

dibujos las personas menores de edad pudiesen expresar un mensaje a quien ese día resultase electo presidente de Costa Rica.

En cada centro de votación se invitó a las personas menores de edad que participaron, a incluir en el mensaje al presidente electo una reflexión de lo que esperan, ellos y ellas, desde su perspectiva como personas menores de edad, que el Presidente haga por la niñez de nuestro país durante los próximos cuatro años

Actualmente, una comisión de profesionales, en la que participan representantes de las instituciones organizadoras, sistematiza la información que se incluirá en el *Manifiesto*. Se separarán los mensajes dirigidos tanto al entonces Presidente electo, como a otros candidatos presidenciales, a quienes también los niños, niñas y adolescentes dirigieron notas o palabras individuales. Por encontrarse en elaboración, la entrega del manifiesto se ha previsto para un acto oficial, no definido aún por la Comisión.

A modo de ejemplo, estos son algunos de los mensajes que de modo escrito se recibieron en la sede del Colegio Universitario de Puntarenas en donde niños, niñas y adolescentes, participaron del proceso pese a que algunos/as de ello/as no eran residentes de la zona, pues se encontraba disfrutando de su último día de vacaciones escolares:

- *Quiero para Costa Rica un futuro y por favor cree más plazas de empleo.* Sharon Fajardo Castillo. Barranca, Los Almendros, Puntarenas. 9 años.
- *Quiero que Costa Rica se convierta en un mejor país y que baje el precio de todas las cosas.* Robert Blankenship. Puntarenas Centro. 9 años

- *Quiero que en Costa Rica haya menos pobreza y que el presidente electo no sea una persona corrupta.* Mariam Rodríguez Cubero, El Roble, Puntarenas. 12 años.
- *Quiero que en Costa Rica no haya más delincuencia y más trabajo y que el presidente electo sea buen presidente.* Anel Bonilla Camareno. Juanito Mora, Puntarenas. 10 años.
- *Quiero que en Costa Rica no haya más pobreza y que el presidente trate de hacer lo mejor para el país.* Ignacio Cordero Espinoza. Alajuela. 12 años.
- *Quiero que el presidente cumpla sus deberes y para Costa Rica quiero mejores trabajos y que arreglen las carreteras.* Jordi Vega Montero. La Fortuna, San Carlos. 10 años.
- *Quiero para Costa Rica buenas carreteras y que no haya tanto crimen. Quiero también que el presidente cumpla lo que promete.* David Pérez Chaves. Santo Domingo, Heredia. 10 años.
- *Quiero que Costa Rica tenga un futuro mejor y que el presidente cumpla lo que promete.* Catherine Badilla Barrantes. Bº El Carmen, Puntarenas. 10 años.
- *Quiero que en Costa Rica haya más escuelas que cuiden más a los niños.* Juliana Pérez Jiménez. Alajuelita. 4 años y 7 meses.
- *Quiero que en Costa Rica haya menos drogadicción y que mejoren el apoyo a las escuelas y a las mamás solteras. Que no haya más delincuentes.* Francini Morales Taborda. El Cocal, Puntarenas. 7 años y medio años.
- *Quiero que en Costa Rica haya mejores escuelas, que no haya tanta drogadicción y que apoyen a las madres solteras dándole vivienda y que hagan más vivienda para la gente pobre.* Steven Delgado Morales. El Cocal, Puntarenas. 9 años.

Cuadro No. 1**Resultado de las Elecciones Infantiles y Juveniles
número de votos emitidos por centro de votación**

Sede	Votos recibidos
Museo de los Niños	6.614
Colegio Universitario de Cartago (CUC)	3.849
Colegio Universitario de Alajuela (CUNA)	1.885
Universidad Interamericana	1.676
Colegio Universitario de Puntarenas (CUP) / Parroquia de Puntarenas	1.594
Sede Regional Brunca Defensoría de los Habitantes	1.583
Sede Regional Chorotega Defensoría de los Habitantes	1.281
Parroquia de Cristo Rey/ Colegio de Periodistas	1.148
Sede Regional Atlántica Defensoría de los Habitantes	1.109
Sede Regional Huetar Norte Defensoría de los Habitantes / Biblioteca Pública	1.096
Hospital Nacional de Niños	1.007
Total	22.842

Cuadro No. 2**Resultado de las Elecciones Infantiles y Juveniles
número de votos válidos, según partido político**

Partido Político	Resultado
Liberación Nacional	8.993
Acción Ciudadana	6.001
Movimiento Libertario	5.719
Unión Para el Cambio	522
Unión Nacional	399
Unidad Social Cristiana	356
Renovación Costarricense	103
Patria Primero	101
Fuerza Democrática	66
Rescate Nacional	53
Integración Nacional	36
Unión Patriótica	30
Coalición Izquierda Unida	26
Alianza Democrática Nacionalista	26
Total	22.842

**Reflexión final:
enseñanzas para las y los adultos.-**

*“No basta con ofrecer a la niñez
y a la adolescencia la oportunidad
de ser escuchadas;
es necesario que tomemos
conciencia de lo que dicen.*

El éxito que se alcanzó en las primeras Elecciones Infantiles y Juveniles a nivel nacional, dado el entusiasmo que manifestaron miles de niños, niñas y adolescentes a lo largo y ancho de nuestro país, representó para los organizadores, pero particularmente para la Defensoría de los Habitantes, un ejemplo más de la acertada decisión de trabajar programas de educación para la niñez y la adolescencia.

Pero mas allá de ello, representa también un compromiso, no sólo para preparar desde ahora las próximas elecciones, sino para promover otras iniciativas que propicien mecanismos de participación para los niños, niñas y adolescentes y que permitan al Gobierno y a la sociedad civil conocer más sus

pensamientos, sentimientos y percepciones. Esto será un insumo para tomar conciencia del lugar que le corresponde a esta población dentro de la sociedad; de su importancia, de sus aspiraciones de hoy, para el presente y para el futuro.

Muestra de lo anterior, son las manifestaciones que miles de niños, niñas y adolescentes emitieron, en cada uno de los centros de votación, las cuales permiten demostrar, con un sincero sentimiento de preocupación, su conocimiento de los problemas que aquejan a nuestro país, como la pobreza, la corrupción, los problemas en las vías públicas, etc. Esto, sin lugar a dudas, nos obliga a propiciar los espacios para que puedan expresar sus sentimientos, que, al fin y al cabo, son el reflejo de situaciones concretas, y que, pese a la inocencia de su mundo, les afecta y golpea de modo directo.

Se trata, en fin, de reconocer que los niños, niñas y adolescentes son capaces de ser actores de sus propias vidas y de participar en las decisiones que les afectan.

Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos:

¿Más riqueza? ¿Para quiénes?



“Para la Defensoría de los Habitantes, la conceptualización del desarrollo debe realizarse mediante el Enfoque de los Derechos Humanos, el cual permite un abordaje más completo e integral de los aspectos multidimensionales, de manera que un país se desarrolla en el tanto vaya creando las condiciones económicas, sociales y ambientales para la realización efectiva de los derechos humanos de los habitantes.

En el Enfoque de Derechos Humanos las respuestas pertinentes del sistema socioeconómico serán aquellas que facilitan la realización de los derechos humanos de las personas, siendo precisamente el nivel de realización de estos derechos, el patrón de evaluación del nivel de desarrollo del país. Por tanto, el desarrollo no comprende solamente componentes socioeconómicos, sino también aspectos culturales, medioambientales y políticos que inciden de manera determinante en el estilo de desarrollo, el cual a su vez genera las condiciones para que los derechos humanos puedan o no realizarse.”

Informe de la Defensoría de los Habitantes en relación con el Proyecto de Ley N° 16047 Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos

1. Antecedentes.-

La Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa solicitó a la Defensoría de los Habitantes emitir su criterio en relación con el Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos, coloquialmente conocido como “TLC”.

Para responder a esa consulta, la Defensoría conformó un grupo de funcionarias y funcionarios, con experiencia en diversos campos relacionados con el Proyecto, para analizarlo desde la perspectiva de los Derechos Humanos, con particular énfasis en el modelo de desarrollo que ha caracterizado a Costa Rica desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días.

La Defensoría considera pertinente señalar que el estudio realizado no se planteó dentro del paradigma *de la aprobación o el rechazo del Proyecto*. La Defensoría consideró pertinente hacer una lectura diferente del Proyecto de Tratado para, más allá de criterios polarizados, analizarlo en el contexto del modelo de desarrollo costarricense y desde la perspectiva

de los Derechos Humanos. Como se colige del informe presentado a la Asamblea Legislativa, la Defensoría no ha tomado partido a favor o en contra del Proyecto, ni a favor de ningún grupo social en particular. No obstante, al ser conocido por la opinión pública, el documento ha sido descontextualizado y la interpretación que han hecho algunos sectores ha respondido a sus intereses específicos, dejando ver, además, que no han analizado el documento en su totalidad.

2. El enfoque de Derechos Humanos.-

En el Enfoque de Derechos Humanos las respuestas pertinentes del sistema socioeconómico serán aquellas que facilitan la realización de los Derechos Humanos de las personas, siendo precisamente el nivel de realización de estos derechos, el patrón de evaluación del nivel de desarrollo del país. Por tanto, el desarrollo no comprende solamente componentes socioeconómicos, sino también aspectos culturales, medioambientales y políticos que inciden de manera determinante en el estilo de desarrollo, el cual a su vez genera las condiciones para que los Derechos Humanos puedan o no realizarse. La Defensoría es del criterio, pues, de que el Desarrollo es un concepto multidimensional.

3. El Modelo de Desarrollo 1950-1979.-

Con esa perspectiva, la Defensoría investigó cómo se inserta el Proyecto consultado en el modelo de desarrollo costarricense. En este estudio, la Defensoría observó que el estilo de desarrollo seguido desde 1950 hasta 1979, se caracterizó por la diversificación de la economía y el mejoramiento de la distribución del ingreso, con una fuerte intervención

estatal.

Para el sociólogo Jorge Rovira Mas, el estilo de desarrollo de ese período fue de corte “*modernizador, mesocrático e incluyente*”, en el que el desarrollo económico estuvo socialmente orientado y al que se aunó la consolidación de la democracia representativa. Asimismo, agrega el sociólogo Rovira:

*“Valga decir, un estilo de desarrollo excepcionalmente exitoso, como poquísimos países lo lograrían en todo el mundo en esos años en tres dimensiones de una manera simultánea (la económica, la social y la política). Un estilo que se fijaría intensamente en el inconsciente colectivo nacional como punto de referencia (...)”¹
(El destacado no es del original)*

Durante los años 1960-70, el crecimiento de la economía estuvo alrededor de 6,5 por ciento anual, lo cual permitió un aumento en el nivel de vida de la clase media y una diversificación de la estructura social, de forma paralela con el progreso material y una estabilidad notable que se explica por la misma expansión material y los mecanismos redistributivos que la acompañaron.

Los niveles de pobreza en Costa Rica se redujeron significativamente, gracias a las políticas públicas de lucha contra la pobreza. Así, se pasó desde el 50,3

¹ Rovira Mas, Jorge. “El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: Notas para su comprensión. En Jornadas de Reflexión. TLC con Estados Unidos. Mesa 8 sobre implicaciones del TLC en el nuevo estilo de desarrollo. San José, Universidad de Costa Rica. Mayo de 2004. Pág. 4.

por ciento de población por debajo de la línea de pobreza en 1961 hasta el 18,5 por ciento en 1977, siendo Costa Rica uno de los países en desarrollo con menores niveles de pobreza. Asimismo, durante las décadas de 1960-70, la distribución del ingreso en Costa Rica fue cada vez más equitativa, siendo la clase media la más beneficiada de este proceso.

Este estilo de desarrollo le permitió a Costa Rica alcanzar altos índices de desarrollo humano con una importante realización de los Derechos Humanos en materia de salud, educación, acceso universal de servicios básicos como electricidad y telecomunicaciones, con un criterio de solidaridad entre los sectores de más recursos y aquellos sectores de la población con menos. Aún hoy día, los niveles de los índices de desarrollo humano costarricenses se fundamentan y explican por los frutos alcanzados por ese estilo de desarrollo y que llegaron a diferenciar a Costa Rica del resto de Latinoamérica.

4. Crisis del Modelo de Desarrollo.-

Pero a pesar de sus bondades, a inicios de los años ochenta, este modelo de desarrollo entró en crisis. Paralelamente, el país entró en ese gran proceso transformador de estructuras económicas y culturales que ha sido llamado “globalización” y que ha sido producto de una serie de factores que van desde lo axiológico (sistemas de valores), pasando por lo ideológico y culminando en lo económico y lo político, y que ha llevado al país a cambiar su estilo de desarrollo a partir de la puesta en práctica de las llamadas teorías neoliberales, según las cuales el Estado debe abstenerse de intervenir en la economía para que las fuerzas del mercado orienten la asignación de los recursos de la forma más eficiente.

5. Un nuevo modelo de desarrollo: década de los 80.-

Así, a lo largo de los últimos 25 años el país ha impulsado un modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y en la utilización del mecanismo de mercado como instrumento para la asignación de los recursos escasos; de manera que la incorporación de la economía interna al mercado internacional se presenta como una condición necesaria (aunque no suficiente) para lograr el crecimiento económico y brindar viabilidad al modelo de desarrollo en el mediano y largo plazos.

Este estilo de desarrollo de los últimos 20 años, el llamado “modelo aperturista”, se ha caracterizado por la reestructuración de la sociedad con vistas al fortalecimiento del mercado, al que se le entiende como eje organizador y presumible integrador de la vida social, y la modificación del papel del Estado, su reforma funcional y su reducción institucional; término este último que se entiende y se resume aquí, como la mayor reducción posible de la intervención del Estado en la economía y toda la sociedad.

Este estilo de desarrollo aperturista, en contraste con aquél adoptado por el país entre las décadas 50-70, se ha caracterizado por ser propiciador de exclusión y causante de una distribución cada vez más inequitativa de la riqueza. El sociólogo Rovira Mas caracteriza este nuevo estilo de desarrollo como

“unilateral en materia de estrategia de desarrollo; como reproductor de una heterogeneidad acentuada en punto de la estructura económica, como tendiente a la segmentación de la sociedad y a ser debilitante de la inclusividad

*(...) mientras que conduce a un desmontaje paulatino de la institucionalidad que se construyó en la posguerra y que fue parte del fundamento de aquella edad dorada de referencia, igualmente podría estar conduciendo a una sociedad menos inclusiva en materia de oportunidades, si no es que claramente excluyente de algunos grupos sociales del país”.*²

Ciertamente, Costa Rica, a diferencia de prácticamente el resto de Latinoamérica, ha sido relativamente prudente y no ha seguido al pie de la letra los dictados que a nivel internacional se han hecho con base en las teorías neoliberales, tales como el “Consenso de Washington”. Sin embargo, las transformaciones que el modelo aperturista ha realizado han sido fundamentales y sus resultados han sido muy evidentes.

Desde hace varios años, la Defensoría ha advertido al país y a las autoridades gubernamentales costarricenses, sobre el deterioro que se observa en la calidad de vida de los sectores más débiles de la población y cómo el Estado, poco a poco, se ha alejado del ser humano como eje central y razón de su existencia. En el Informe Anual 2004-2005, la Defensoría advirtió que:

“A lo largo de los años, la Defensoría ha observado, con creciente preocupación, cómo las decisiones del Estado costarricense se van alejando de ese ideal de tener a la persona humana como su centro, para dirigirse hacia objetivos cuyo humanismo resulta difícil de detectar. Objetivos tales como la

eficiencia en el uso de los recursos, señales claras al consumidor, precios competitivos, la atención del déficit fiscal, cuando no la prioritaria satisfacción de intereses sectoriales o gremiales, poco a poco han ido desplazando los derechos de los habitantes quienes contribuyen al fisco, consumen bienes básicos o utilizan servicios esenciales, o en cuanto pertenecen a sectores económica y socialmente vulnerables. Mientras tanto, las políticas públicas parecen estar respondiendo a otros valores que no necesariamente tienen a la persona humana como su valor supremo (...)

(...) a la Defensoría le preocupa comprobar que estos casos no son hechos aislados, producto de situaciones coyunturales, sino que parecen ser fruto de un estilo de Administración Pública que ya no tiene ni a la persona como su centro, ni la realización de los derechos humanos como su razón de ser. La maximización de ganancias, la eficiencia por sí misma, el control del déficit por sí mismo, cuando no los intereses gremiales o sectoriales, se han manifestado en los últimos años como la razón de ser de las políticas públicas o de la inexistencia de éstas, mientras que los derechos de los habitantes y el bien común parecen estar fuera del accionar público. Y se ha podido comprobar que en esa Administración Pública, las valoraciones se están haciendo desde la perspectiva de la rentabilidad económica privada: “superávit y eficiencia” no con criterios de rentabilidad social: análisis del beneficio y los costos

² Rovira Mas. Ibid. Pág. 26 y 29.

sociales de la acción o inacción de la Administración.

Para la Defensoría es urgente un replanteamiento de la esencia misma del Estado costarricense y del rumbo hacia el que, poco a poco, el país parece estar dirigiendo: una sociedad cada vez menos solidaria y más individualista, más hacia el tener y menos hacia el ser, una sociedad que estimula el consumo y la competitividad antes que el pleno desarrollo de las personas. Una sociedad en peligro en la que los habitantes, especialmente los más débiles, se están quedando de últimos...”

El actual estilo de desarrollo costarricense, además de concentrador de la riqueza y excluyente, tiene la característica de dirigirse hacia un Estado cada vez más limitado en sus recursos y en su capacidad de acción. Bajo el argumento de mejorar la eficiencia en la gestión estatal, la cual por cierto es un derecho que tienen las y los habitantes, y el aparentemente irradicable problema del déficit fiscal, muchas instituciones y programas estatales se han tornado incapaces de cumplir con sus propias funciones, así como de reaccionar ante la creciente pobreza y el ensanchamiento de las brechas sociales. Un triste ejemplo de esta realidad es el caso de FODESAF, sobre el cual la Defensoría también hizo severas advertencias en su Informe Anual 2004-2005.

En el diario accionar de la Defensoría es evidente el descontento de los y las habitantes ante la creciente incapacidad del Estado costarricense para atender las necesidades de los grupos de hombres y mujeres que están siendo excluidos del crecimiento económico que, paradójicamente, ha producido el modelo aperturista:

nuestro país produce y exporta, se genera riqueza pero se está quedando en pocas manos y el Estado costarricense parece ser incapaz de lograr su redistribución, efecto que, a lo largo de la historia de la Humanidad, ha sido claro que es imposible que se logre sin intervención estatal.

Por su naturaleza y finalidad, los tratados de libre comercio contribuyen a consolidar y profundizar la estrategia de promoción de exportaciones sobre la que se basa del modelo de desarrollo aplicado en el país en las últimas décadas. En este sentido, estos instrumentos favorecen la participación del sector privado (nacional e internacional) en los procesos productivos, la adopción del mercado como mecanismo de asignación de recursos, y constituyen un incentivo para las actividades productivas con fines de exportación.

6. Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos.-

En este contexto se enmarca el Proyecto de Ley Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos. Al ser un tratado de “libre comercio”, busca eliminar trabas y restricciones al comercio entre los países parte, pero no es sólo eso. El proyecto va más allá introduciendo sensibles cambios a lo que todavía le queda al país del estilo de desarrollo solidario heredado de las décadas de los años 60-70, tales como el sistema de telecomunicaciones y la actividad aseguradora. También se convierte en un marco de referencia para toda la legislación nacional vigente y futura, que –salvo contadas excepciones establecidas en el Proyecto- a partir de la eventual aprobación del mismo deberán analizarse a la luz de éste para

determinar si lo contravienen o no.

El Proyecto tiene incidencia en las más diversas esferas de la vida nacional, no se limita a estimular el comercio o crear escenarios para la atracción de inversión foránea. Tiene implicaciones importantes en la extracción de recursos naturales e incluso en la forma en que el Estado se organiza para adquirir bienes y servicios. La seguridad alimentaria del país podría quedar sometida a los vaivenes de los mercados internacionales, sin que, además, los consumidores tengan garantía de que cuando los precios de los alimentos en el mercado internacional estén bajos, tales precios bajos se reflejen en el mercado local. Mientras tanto, algunos de los acuerdos alcanzados pueden llegar a tener incidencia indirecta en el sistema de seguridad social y restringen considerablemente, los márgenes de acción del Estado para poner en práctica políticas de desarrollo.

Los tratados de libre comercio son consistentes con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que busca un comercio internacional libre, dinámico y predecible. Por ello, la base fundamental de los tratados de libre comercio es la no discriminación, cuya aplicación se concreta en los principios de Reciprocidad, Trato Nacional y Nación Más Favorecida establecidos en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) de 1947 y reafirmados en el GATT de 1994. Los tratados de libre comercio brindan seguridad jurídica a los inversores privados de los países contratantes salvaguardando sus intereses sobre las acciones discrecionales y políticas públicas que podrían asumir los Estados socios, como medio para atraer inversión externa.

Debido a esta situación, es claro que los tratados de libre comercio, y en este sentido el Proyecto, necesariamente producen una pérdida en el margen de maniobra de las autoridades nacionales para la formulación y aplicación de las políticas públicas, y en particular, para la política económica. Esta limitación proviene, principalmente, de dos fuentes.

Primero, por la interdependencia que se establece entre los socios comerciales, que se comprometen a mantener un entorno empresarial homogéneo para el comercio de bienes y servicios y la realización de inversiones. En este sentido, cobra particular importancia la atracción de inversión extranjera, dado que las autoridades económicas de los países tratarán de mantener un ambiente empresarial favorable para esta inversión, evitando tomar acciones que los coloque en desventaja respecto a los demás socios comerciales para su atracción.

En segundo lugar, por la propia seguridad jurídica que otorga un TLC a los importadores, exportadores e inversores. Si bien, los tratados de libre comercio expresamente no impiden la aplicación de políticas económicas y regulatorias a lo interno de los países, sí obligan a que dichas políticas no sean discriminatorias entre inversores nacionales y externos. Por tanto, los estados se ven limitados para favorecer la inversión local respecto a la inversión extranjera.

En este sentido, el Informe de la Comisión de los Notables³, indicó al

³ Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América, Comisión de Notables,

entonces Presidente de la República que cabe preguntarse,

“(...) si la estrategia de negociación bilateral habrá sido o no la idónea para una forma particular de integración de Costa Rica a los procesos de libre comercio, en comparación con las posibilidades que ofrece el ámbito multilateral. De momento, existen elementos para pensar que la opción bilateral ha tendido a favorecer los intereses y proyectos defendidos en todos esos ámbitos por Estados Unidos y en cambio, reducir los márgenes de maniobra y discrecionalidad para una economía pequeña como la nuestra...”

Asimismo, si bien es cierto se espera que con la puesta en marcha del Proyecto se vayan a crear más empleos, las cifras son inciertas y habría que analizarlas a la luz de los empleos que se puedan perder en aquellas actividades económicas en las que Costa Rica no sea competitivo y su producción nacional sea desplazada por importaciones más baratas. Como parte de la investigación realizada, la Defensoría consultó a diferentes instituciones estatales sobre los posibles impactos del Proyecto en empleo, agricultura y otros, así como las medidas que se esperarían poner en práctica para potenciar las oportunidades que presenta el Proyecto y para contrarrestar los eventuales impactos negativos. Ninguna de las instituciones consultadas pudo dar una respuesta satisfactoria al momento en que la Defensoría remitió su informe a la Asamblea Legislativa. El Consejo

Setiembre de 2005.

Nacional de Producción le remitió el asunto al Ministerio de Agricultura y éste, aunque emitió una respuesta, no brindó la información que se le solicitó. Por su parte, a la fecha en que el informe fue remitido a la Asamblea Legislativa, el Ministerio de Economía no había respondido a la Defensoría.

Diversos sectores manifiestan que cuando el Proyecto de ley de Tratado entre en vigencia, el país podría experimentar beneficios importantes en cuanto a aumento de las exportaciones -que son fundamentales para la vida nacional- y una importante creación de nuevos empleos. Aunque ello sea así, lo cierto es que estos dos beneficios tendrían como contraparte grandes cambios en el estilo de desarrollo costarricense, llegando incluso a debilitar sus rasgos de corte social y solidario. En todo caso, la Defensoría considera que, a la luz de la experiencia de los últimos 20 años, si el crecimiento económico que podría traer el Tratado no se complementa con eficientes y efectivas medidas estatales para la redistribución de la riqueza, lo que podría presentarse es una profundización de la concentración de ésta y un ensanchamiento de las brechas sociales, generando una sociedad aún más excluyente que la que tenemos hoy.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que el análisis y comprensión de las implicaciones, positivas o negativas del Proyecto, sus oportunidades y sus retos, así como sus debilidades, deben ser objeto de un profundo y concienzudo análisis, no sólo por parte de las señoras y los señores Diputados, sino por parte de la comunidad nacional. La Defensoría estima que los alcances del Proyecto no han sido adecuadamente analizados ni divulgados, y que la mayoría de los y las habitantes tiene una idea bastante simple de lo que el llamado “TLC”

significa. Asimismo, la Defensoría considera que es necesario tener suma prudencia y objetividad a la hora de su estudio, así como tener conciencia de todas las implicaciones, positivas y negativas, que pueda acarrear.

Con este espíritu, para efectos del presente Informe Anual, la Defensoría considera pertinente plantear, de manera general y en forma muy resumida, las principales conclusiones a las que llegó en el informe presentado a la Asamblea Legislativa en relación con el proyecto de Tratado.⁴

La profundización del modelo aperturista implementada a partir de los años 80 del siglo XX, no ha generado mejoras sustanciales en el bienestar social, siendo que el mismo ha dependido de los logros sociales del modelo desarrollista aplicado en los años 50, 60 y 70 en el siglo pasado; situación que se observa en el estancamiento de los principales indicadores de desarrollo humano.

La distribución del ingreso ha tendido a desmejorar a partir de los años 90, tendencia que se mantiene a la fecha; de forma que los grupos más favorecidos económicamente con la estrategia aperturista han venido absorbiendo cada vez una mayor proporción del ingreso en perjuicio de los grupos de menores ingresos, lo que evidencia la necesidad de políticas distributivas y de mayor eficacia en el inversión social para reducir esa desigualdad.

Lo anterior demuestra que una estrategia de desarrollo basada en la promoción de exportaciones y la atracción de capital e inversión extranjera, *per se*, no es suficiente para

elevar el bienestar de la sociedad, fin último de la actividad económica.

De esta suerte, si eventualmente se llegara a aprobar el Proyecto, el Estado Costarricense debería asumir un papel más activo en la economía para garantizar una adecuada redistribución de la riqueza, mediante la aplicación de mecanismos compensatorios y distributivos.

7. Limitaciones a la potestad de legislar.-

En otro orden de ideas, es importante resaltar el hecho de que el Proyecto impondría a Costa Rica serias limitaciones a la potestad de legislar hacia futuro en muchísimas áreas de la vida jurídica del país que no se limitan a cuestiones de comercio internacional. Si bien es cierto ello es permitido por el artículo 105 de la Constitución, para la Defensoría la discusión parlamentaria del Proyecto de Ley de mérito debería considerar la conveniencia o no de que dicha auto-limitación ocurra en el marco de este Proyecto, ello por cuanto tal situación vendría a sujetar futuras políticas de desarrollo y la legislación nacional en general, a los contenidos del Tratado.

8. El tema de salud: algunas dudas persisten.-

El Proyecto de Tratado fortalece sustancialmente la protección de la propiedad intelectual más allá de los compromisos de los ADPIC, poniendo en peligro lo que ha sido el desarrollo histórico del Sistema de Salud de nuestro país, sustentado en la accesibilidad universal de los medicamentos, lo cual conduce a un desequilibrio entre los derechos de la población y los intereses comerciales.

La Defensoría señala con preocupación que no existen estudios independientes

⁴ El informe completo fue remitido a la Asamblea Legislativa mediante oficio n.º DH-158-2006, del 20 de marzo de 2006.

sobre el impacto ni de los ADPIC ni del Proyecto de Tratado, en el acceso a medicamentos y en las finanzas de la Caja Costarricense del Seguro Social, lo cual ha hecho que surjan dudas razonables sobre las afirmaciones de diversas autoridades en el sentido de que el Proyecto no tendrá ningún impacto sobre la salud pública costarricense. Por ello, en su informe, la Defensoría recomienda la elaboración de un estudio que cuantifique ese impacto.

Para proteger la Salud Pública, los medicamentos genéricos son una respuesta propuesta y promovida por la Organización Mundial de la Salud. Muchos países desarrollados suplen en un gran porcentaje a su población con este tipo de medicamentos. Esta Defensoría defiende esta postura. Sin embargo, en aras de proteger un interés superior – la salud de los habitantes- la Defensoría recomienda la creación de un Sistema Nacional de Medicamentos para el control de los mismos, el cual debería ser de aplicación tanto para los innovadores como para los genéricos.

9. Preocupaciones en materia ambiental.-

En materia ambiental, la Defensoría hizo patentes sus dudas en relación con la definición de legislación ambiental en el marco del Proyecto por cuanto es restrictiva y en la práctica podría implicar que asuntos tan importantes como las regulaciones de uso del suelo, la protección de humedales, conservación y uso del agua no sean reconocidos como legislación ambiental a la luz del tratado y que por ende la tutela del ambiente sea restringida. La situación se agravaría porque cualquier medida que pretendería imponer el país para proteger el ambiente siempre estará expuesta a impugnación por parte de

los inversionistas eventualmente afectados, no sólo a nivel interno sino ante paneles arbitrales internacionales, por lo que, en la práctica, la tutela del derecho al ambiente sano y protegido podría quedar a merced y criterio de esas instancias.

Similarmente, si bien el Proyecto de Tratado establece el derecho de cada parte de definir sus propios niveles de protección ambiental, lo cierto es que podría interpretarse que dentro del marco de lo que el Proyecto considera como legislación ambiental, las normas que establezcan esos niveles de protección podrían ser impugnadas por inversionistas que se sientan afectados por ellas, limitando así, en la práctica, las posibilidades de que el país ejerza libremente su derecho de adoptar y modificar leyes relacionadas con la protección ambiental y el acceso a recursos naturales. El proyecto tampoco define una obligación expresa de alcanzar niveles de protección ambiental superiores a los actuales.

Otra preocupación de la Defensoría en materia ambiental es que el Proyecto en forma expresa establece que la legislación relativa a la explotación comercial de los recursos naturales no es legislación ambiental. Si ése es el espíritu del Proyecto, entonces la explotación comercial de recursos naturales tan importantes como el agua y de tan controversial impacto como la extracción petrolera quedarían fuera del concepto de legislación ambiental, aunque el ordenamiento jurídico costarricense sí los contempla dentro de esa legislación. Para la Defensoría éste sería un cambio importante en el modelo de desarrollo que hasta la fecha ha seguido el país.

10. Cuestiones laborales.-

En el tema laboral, la Defensoría concluyó que el Proyecto no vendría a

modificar la normativa laboral existente; sin embargo, sí representaría para Costa Rica un compromiso con la atención urgente de una agenda laboral pendiente por varios años y referida al cumplimiento de compromisos internacionalmente adquiridos por el país con la suscripción de convenios internacionales de la OIT. En ese sentido, el último estudio realizado por la OIT de la legislación laboral centroamericana y en especial la costarricense, es claro al determinar las áreas en las que el país debe realizar cambios importantes a efectos de cumplir con sus compromisos.

Ahora bien, las diferencias en estándares laborales en la región centroamericana podrían generar una desventaja para aquellos países -como Costa Rica- con un régimen laboral que brinde mayor protección a las y los trabajadores; lo anterior de cara a la llegada de inversión estadounidense en la zona y el establecimiento de nuevas empresas, donde los estándares laborales existentes podrían ser considerados un estímulo o desestímulo a la inversión.

Por otra parte, el Proyecto no incentivaría efectivamente el mejoramiento de las condiciones laborales de los países al establecerse una definición de legislación laboral restrictiva, partiendo del cumplimiento de la Declaración de Principios de la OIT, y no de otros convenios ratificados en su mayoría por los países centroamericanos y no así por Estados Unidos. Asimismo, al señalarse que se sancionarán los incumplimientos en materia laboral siempre y cuando afecten el comercio entre las partes, se estaría debilitando el objetivo inicialmente enunciado del mejoramiento de las condiciones laborales en cada uno de los países.

11. La actividad aseguradora.-

En cuanto al tema de la actividad aseguradora, para la Defensoría es evidente el fuerte cambio que las disposiciones del Proyecto introducirían en el modelo hasta ahora seguido por el país. Por otro lado, para la Defensoría es claro que, para que la sociedad costarricense pueda percibir los beneficios de un mercado de seguros abierto es fundamental el diseño de un marco regulatorio adecuado y un ente regulador con las potestades y facultades capaz de hacerlo cumplir adecuadamente.

Desde el punto de vista de la solidaridad, preocupa a la Defensoría el tema de los riesgos de trabajo que, de acuerdo con el Proyecto, serían sometidos a la competencia a partir del año 2011, pero ello no garantiza que no se genere un descreme del mercado y que aquellas actividades riesgosas no rentables no vayan a ser cubiertas o que para que lo sean las primas resulten prohibitivas. Preocupa, además, a la Defensoría, cómo serían las relaciones entre la Caja Costarricense del Seguro Social y las nuevas empresas aseguradoras y cómo esa Institución se garantizaría que sus servicios le sean adecuadamente retribuidos en caso de que preste servicios al asegurado de una empresa distinta del INS. Todo ello debería quedar adecuadamente legislado en el marco regulatorio se promulgue. Finalmente, cabe destacar que al abrir el mercado de los seguros médicos podría existir un “incentivo perverso” para que las personas prefieran dejar de cotizar al régimen de la Caja Costarricense del Seguro Social para pagar sus regímenes privados, con el eventual riesgo de desplome de la CCSS, lo que requeriría que el país invirtiera recursos adicionales en controlar que eso no ocurra.

12. Telecomunicaciones.-

En cuanto a las telecomunicaciones, la Defensoría considera que el derecho humano a un nivel adecuado de vida incluye el acceso a las telecomunicaciones para los y las habitantes, como un instrumento esencial para la realización de este derecho. De esta forma, a pesar de sus limitaciones e imperfecciones, la forma en que Costa Rica ha desarrollado sus telecomunicaciones, ha mantenido un carácter de solidaridad, lo cual ha permitido alcanzar muy altos estándares en cobertura de servicios (teledensidad) y tarifas apropiadas para el nivel de ingreso del costarricense. Dicha cobertura y estructura tarifaria han sido mejores, incluso, que aquéllas de países con sistemas privatizados o liberalizados. Sin embargo, existe una demanda pendiente de satisfacer en telefonía fija que puede ser atribuida a la falta de inversión.

Para la Defensoría es claro que la apertura introducida por el Proyecto no sólo rompería con el monopolio que tiene el ICE, sino que rompería con el sistema que hasta ahora ha operado, con un matiz de solidaridad entre sectores de usuarios, según se analizó en el informe remitido a la Asamblea Legislativa. A partir de que se introduzca competencia, sería de esperar que ya el ICE no pueda seguir financiando la telefonía fija y pública con los excedentes del servicio celular, pues por la competencia que puede llegar a enfrentar en este mercado, tendría que maximizar la utilización de sus recursos para ser más eficiente, por lo que es de esperar que deba reinvertir sus excedentes en nuevos y mejores servicios, o quizás utilizarlos para financiar sus operaciones sin tener que recurrir a aumentos en las tarifas celulares. Esto podría llevar a un rebalanceo de tarifas: aumentar las

tarifas de telefonía fija para eliminar la necesidad de recibir el subsidio del sector móvil.

De todas maneras, el problema no es tanto la necesidad de rebalanceo en sí, sino la forma en que el país podría manejarlo. Esto último entendido en, ¿cómo haría el país para, en caso de que efectivamente se debiera hacer rebalanceo, lograr que los nuevos niveles de tarifas para la telefonía fija no resultasen prohibitivos para algún sector de la población tanto que tuviesen que prescindir del servicio?, ¿cómo, a partir del nuevo esquema que introduciría el Proyecto, el país podría mantener sus indicadores de cobertura o densidad telefónica?, ¿cómo va a hacer para incrementar esos indicadores?, ¿cómo se dará mantenimiento a las redes existentes?, ¿cómo se van a expandir?

Esas y otras muchas preguntas deberán ser respondidas por el país al diseñar su política de servicio universal en el nuevo marco regulatorio que debe acompañar el Proyecto. Fuere cual fuere la nueva política, es claro que introducirá una nueva forma de desarrollar las telecomunicaciones, empezando por el hecho de que debería establecerse la obligación de que los nuevos operadores colaboren con el financiamiento del servicio universal (y éstos a su vez tendrían que trasladarlo a sus tarifas con lo cual también lo terminarían pagando sus usuarios). Deberían establecerse, además, las reglas para que ese aporte sea efectivamente realizado, las reglas para definir de cuánto sería ese aporte, quién administraría el dinero, cómo y quién tendría a su cargo el desarrollo de las obras que implique el servicio universal. ¿Sería el ICE o alguien más?

Además, es fundamental para la tutela de los derechos de las y los usuarios de las telecomunicaciones, la definición

de un marco regulatorio que contemple, entre otros muchos aspectos, mecanismos adecuados y eficaces para

la protección de la competencia. Esto por cuanto al menos los segmentos de telefonía móvil e internet, tienen tendencia a la concentración y pueden ser propensos a la comisión de prácticas anticompetitivas.

En este escenario, la adecuada reforma del ICE es urgente, no sólo para que pueda desempeñarse en el nuevo entorno que introduciría el Tratado y que pueda competir, sino, y quizás más importante, para que pueda cumplir con las funciones de administración y expansión de las redes, y, eventualmente, para que pueda garantizarle a las y los habitantes el acceso a las telecomunicaciones si se le designa como responsable de desarrollar el servicio universal.

13. Agenda Complementaria: ¿Agenda de Compensación?.-

En cuanto a la “Agenda Complementaria”, sobre la cual tanto se ha comentado y en la cual muchos sectores han cifrado sus esperanzas en cuanto a que cualquier sector “perdedor” a raíz del proyecto sería compensado” a través de ella, la Defensoría ha manifestado sus dudas.

Esto por cuanto no existía en la Asamblea Legislativa, al momento en que la Defensoría presentó el informe sobre el Proyecto de Tratado, una verdadera “agenda” de reformas de ley qué hacer, de instituciones y sectores qué fortalecer ni de perdedores qué compensar. La llamada “Agenda Complementaria” estaba constituida por cuatro proyectos de préstamos internacionales orientados a obtener recursos para caminos vecinales,

educación rural, reconversión productiva y la creación de la “Banca Agropecuaria”. Para la Defensoría, la llamada “Agenda Complementaria” está muy distante de ser una Agenda de Compensación.

Reflexión final.-

La Defensoría de los Habitantes considera que el Proyecto de Ley de Tratado de Libre Comercio con Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana podría generar importantes oportunidades para el crecimiento de las exportaciones del país con lo cual podría aumentar el nivel de ingresos de aquellos sectores vinculados. Pero dado que el Proyecto no se circunscribe a eliminar barreras y trabas al comercio, sino que tiene implicaciones prácticamente en todas las áreas de la vida nacional, llegando, incluso, a limitar las posibilidades de emitir legislación en el futuro, la Defensoría espera que el país reflexione sobre el hecho de que las oportunidades que el Proyecto pueda traer, vendrían aparejadas con cambios sustanciales en el estilo de desarrollo costarricense y que para que el país pueda obtener algunas cosas, como acceso a nuevos mercados, tendrá que renunciar a otras, tales como la discrecionalidad para tomar medidas de política económica.

Asimismo, la experiencia costarricense de las últimas dos décadas demuestra que el crecimiento en las exportaciones no se ha traducido en una mejor calidad de vida para todos los y las habitantes. La riqueza ha crecido, pero también la desigualdad y la pobreza. Por ello, si la aprobación del Proyecto no se acompaña de mecanismos eficientes y efectivos de redistribución de la riqueza, la Defensoría considera que ese proceso de profundización de la desigualdad y de la exclusión, no sólo no se detendría, sino que más

bien se podría acelerar, con lo cual, tampoco podría esperarse un repunte en los indicadores de desarrollo humano costarricense.

Finalmente, es necesario que los costarricenses tengan muy claro que para que el estilo de desarrollo que se generaría a partir de la eventual aprobación del Proyecto pueda generar beneficios para todos los y las habitantes, es urgente que el país realice cambios legislativos e institucionales profundos y que se inviertan abundantes recursos en la regulación y administración de los nuevos sistemas, como sería el caso de las telecomunicaciones y los seguros, así como el fortalecimiento de la inspección del trabajo y los entes encargados de la protección y conservación del ambiente. Todo esto en el marco de las restricciones presupuestarias y de gasto que tanto han minado, hasta la fecha, el desempeño de las instituciones costarricenses.

CAPITULO

1

**OBSERVATORIO DE
DERECHOS HUMANOS EN
COSTA RICA**

INDICE

<i>Por un trato justo y expedito de las demandas de las y los habitantes</i> Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	56
<i>Por una economía más humanizada</i> Dirección de Asuntos Económicos	70
<i>Por una defensa del derecho a la salud y a un ambiente sano</i> Dirección de Calidad de Vida	98
<i>Por el disfrute efectivo del Derecho Humano por una Buena Administración</i> Dirección de Control de Gestión Administrativa	122
<i>Por la eliminación de toda forma de violencia contra las mujeres</i> Defensoría de la Mujer	158
<i>Por una niñez y adolescencia libres de violencia</i> Dirección de Niñez y Adolescencia	210
<i>Por el respeto a la diversidad y la no exclusión</i> Dirección de Protección Especial	246
<i>De la mano con las comunidades</i> Dirección de Oficinas Regionales	296

Introducción.-

Tal y como se indicó anteriormente, el presente Informe Anual de Labores se plantea como un *Observatorio de Derechos Humanos* en Costa Rica¹.

Se trata de un esfuerzo a partir de la voz de las y los habitantes quienes por medio de sus quejas ofrecen insumos a la Defensoría de los Habitantes para el ejercicio del control del poder público procurando la defensa de sus derechos e intereses.

El ejercicio de analizar críticamente el estado de situación de los Derechos Humanos en Costa Rica con toda la dimensión que su complejidad y riqueza se encuentran inmersas, se plantea en el presente Capítulo.

Ello implica, además, el planteamiento de la articulación temática de este Observatorio de Derechos Humanos.

Las leyes, es sabido, no nacen por generación espontánea. Como elemento subyacente de cada ley, existe una cuestión que resolver y existen valores que les informan. Emitir leyes quizá sea uno de los ejercicios más nobles que persona alguna pueda realizar.

Cuando se promulga una ley y no se cumple, o se desvirtúa su espíritu sustituyéndolo por extrañas pretensiones, los derechos e intereses

¹ Para un desarrollo del concepto Observatorio de Derechos Humanos, véase la Presentación del Informe Anual de Labores.

de las y los habitantes se ven vulnerados, sus expectativas truncadas y sus sueños frustrados.

Cuando se promulga una ley y no se cumple, la sociedad advierte la existencia de una censurable categorización: habitantes *de primera* y habitantes *de segunda*: aquéllos, disfrutando de los beneficios que el sistema, en principio, prevé para todos; éstos, relegados de los favores del desarrollo y con derechos de postergado o ilusorio cumplimiento.

Desde tiempo atrás apreciamos una práctica de legislar estableciendo más derechos para la población y también más obligaciones para el Estado. Empero, ello no se traduce ni en un mejor ejercicio de la ciudadanía ni en una mejor actuación del Estado. Por el contrario, al no existir un compromiso con la población o no preverse los recursos humanos y materiales para otorgar y promover los derechos fundamentales, la sociedad cifra expectativas que no se cumplen o se cumplen de manera parcial en detrimento de los derechos e intereses de las y los habitantes.

Denunciamos, por ello, los atropellos contra los derechos de las y los habitantes y el incumplimiento de legislación –entendida en sentido amplio–, fundamento del Estado Social de Derecho.

El ejercicio de una *magistratura de influencia* nos permite ser propositivos; debemos serlo para construir una Nación de *igualdad de oportunidades*; por ello, proponemos recomendaciones en cada una de las secciones de este Informe para que el ejercicio del poder público de renueve y optimice.

Así pues, en el presente Capítulo se hará referencia a la protección de los derechos e intereses de las y los

habitantes por medio del ejercicio del control del poder público desarrollando el concepto *Observatorio de Derechos Humanos* a que se hizo referencia en líneas anteriores. En él se planteará un Estado de Situación acerca de la protección y defensa de los Derechos Humanos a partir del control del poder público por medio de una serie de hallazgos relevantes que las Direcciones de Defensa, la Dirección de Admisibilidad y la Dirección de las Oficinas Regionales plantean.

Metodológicamente la presentación del análisis observará la siguiente lógica analítica.

Cada una de las Direcciones de Defensa, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, ha seleccionado una ley específica de la que se discriminarán temas macro para determinar indicadores de cumplimiento.

Así, cada una de las Direcciones se referirá a los motivos por los cuales dicha ley fue promulgada, a qué necesidades respondía en el momento histórico de la coyuntura en la que se emitió.

Posteriormente, se discriminarán temas macro que tendrán como propósito hacer un balance de cumplimiento de esa legislación en un esfuerzo interpretativo que determine las causas del incumplimiento y recomiende acciones por adoptar.

El aporte de cada Área de Defensa contendrá, además, un segundo segmento que consistirá en un análisis integral de evaluación e interpretación del estado de los Derechos Humanos según sus respectivas competencias, a partir del marco jurídico respectivo. Allí se tratarán temas macro, también relacionados con incumplimiento normativo y vulneración de derechos pero orientado los esfuerzos hacia temas específicos que analizaron en el curso del año sobre el cual se rinden cuentas.

Por un trato justo y expedito de las demandas de las y los habitantes

**Dirección de Admisibilidad
y Atención Inmediata**



“El derecho de las personas a ser tratadas de modo igual por la ley se asocia usualmente con la prohibición de llevar a cabo prácticas discriminatorias. Sin embargo, la obligación de respetar y hacer respetar los derechos sin discriminación alguna que prescribe la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos, las normas constitucionales nacionales y las leyes antidiscriminatorias no parecen ser suficientes para responder al problema de definir lo que ese trato no discriminatorio significa cuando debe ser traducido a políticas concretas”

Roberto P. Saba
Discriminación, trato igual e inclusión

Introducción

A la luz de su existencia, funciones y atribuciones, la Defensoría de los Habitantes contribuye con un enfoque y definición de indicadores sobre el bienestar de las y los habitantes, su calidad de vida y el ejercicio ciudadano, que permiten obtener, a partir de las quejas respecto del actuar de la Administración, una imagen preliminar sobre un fragmento de la realidad social, y a partir de ella ejercer una defensa planificada y sistemática de los derechos e intereses de los y las habitantes.

Es importante recordar aquí, que el ejercicio de los Derechos Humanos es una condición de vida mediante la cual los individuos pueden desarrollarse como personas y constituye la primera obligación de la sociedad. La razón del Estado es, por tanto, la de contribuir a la realización de los Derechos, como condición básica para el bienestar social, la paz, la democracia y la convivencia.

En este marco, a efectos del presente Informe Anual de Labores, corresponde a la Dirección de Admisibilidad realizar, desde la perspectiva de trabajo de la Defensoría, un análisis del cumplimiento de la Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, estableciendo a partir de su estudio, indicadores de cumplimiento e impacto en el ejercicio de Derechos Fundamentales de los y las habitantes frente a la Administración.

Para tales efectos, en una primera parte se desarrollarán los aspectos más importantes de la Ley N° 8220, para luego analizar su cumplimiento desde la perspectiva de los Derechos Fundamentales.

“Por el derecho de acceso a la información en la defensa de los Derechos Fundamentales de las y los habitantes”

“El bien común al que la autoridad sirve en el Estado se realiza plenamente sólo cuando todos los ciudadanos están seguros de sus derechos. Sin esto se llega a la destrucción de la sociedad” .

*Juan Pablo II
Encíclica Redemptor hominis (1979)*

A. Aspectos relevantes de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

a. Antecedentes.

La Comisión de Mejora Regulatoria, (Programa de Simplificación de Trámites) se crea durante la Administración 1998-2002, y se eleva a rango legal con la aprobación de ley la creación de la Comisión de Mejora Regulatoria, Ley n.º 8343 del 18 de Diciembre del 2002, como reforma a los artículos 3 y 4 y del 18 al 20 de la Ley 7472.

Dicha Comisión de Mejora Regulatoria tiene como funciones las siguientes:

1. Coordinar y liderar los esfuerzos y las iniciativas de las diferentes instancias en materia de Mejora Regulatoria.
2. Analizar y evaluar propuestas específicas de su seno o provenientes de otras instancias, tal como, los administrados y las instituciones públicas, para la simplificación y agilización de trámites y regulaciones.

3. Recomendar a las instancias correspondientes y sugerir la implementación, en los casos en que proceda, de medidas correctivas específicas para lograr una mayor eficiencia en trámites y regulaciones concretos.

4. Recomendar la derogación o la modificación de leyes y decretos ejecutivos, así como de normas de rango infralegal, en materia de regulación y tramitología.

5. Constituir comisiones técnicas para estudiar temas específicos.

6. Recomendar al Poder Ejecutivo: modificar, simplificar o eliminar cualquier trámite o requisito para inscribir o registrar productos farmacéuticos, medicinales, alimenticios, agroquímicos y veterinarios, así como para inscribir laboratorios y establecimientos donde puedan producirse o comercializarse esos productos.

7. Recomendar al Poder Ejecutivo sustituir los procedimientos, los trámites y los requisitos de inscripción y registro de esos productos o de los laboratorios y establecimientos mencionados por otros medios más eficaces, a su juicio, que promuevan la libre competencia y, a su vez, protejan la salud humana, animal y vegetal, el medio ambiente, la seguridad y el cumplimiento de los estándares de calidad.

Es en este sentido que la Comisión de Desregulación y Competitividad de la Asamblea Legislativa elaboró el proyecto que da origen a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, N° 8220 (de 4 de marzo del 2002), cuyo objetivo, según se indicó en la exposición de motivos, es,

“paliar las omisiones, abusos y excesos que afectan al administrado y permitirle a la

administración realizar una mejor labor de regulación de las actividades privadas, mediante un uso más racional de sus recursos. Dentro de un marco sencillo y bajo principios básicos que orienten la actuación del servidor público y del administrado, se inyecta racionalidad, celeridad y precisión a la Administración Pública con beneficios, tanto para la Administración, como para el administrado, y buscando que la aplicación de la normativa y requerimientos legales se haga de manera más congruente con los objetivos del legislador al establecerlas¹.”

En este sentido, la idea del legislador era proteger a los y las habitantes de la corrupción y la ineficacia administrativa; promover la coordinación de los entes públicos, propiciar un uso eficiente de los recursos del Estado y, finalmente, brindar en general, seguridad jurídica al habitante; todo ello a través de trámites únicos (art. 2), respeto a las competencias (art. 3), publicación de requisitos que deben cumplir los trámites (art. 4 y 5), plazos y calificación únicos (art. 6-9) y la responsabilidad de las y los funcionarios (art.10).

Pilar fundamental de la ley resulta, precisamente, el derecho de acceso a la información, ya que como se señalará más adelante al analizar su ámbito de aplicación se debe tener claro que las normas de la Ley N° 8220 solo resultan de obligada aplicación, cuando el administrado y el Estado entablan una relación a causa del derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, que ejerce una

persona física o jurídica al dirigirse a la Administración Pública.

Y es que el derecho de acceso a la información, tema que también se ha enfocado desde la correlativa obligación de la Administración de rendir cuentas consagrado en el artículo 11 constitucional, y el derecho a la participación ciudadana, ha sido objeto de tutela por parte de la Defensoría de los Habitantes como garantía institucional de protección de los Derechos Fundamentales frente a violaciones provocadas en la cotidianeidad de los trámites administrativos. Se trata de un esfuerzo por promover la buena información de los y las habitantes sobre la esfera pública.

La experiencia del trabajo desarrollado por la Defensoría de los Habitantes demuestra que el acceso a la información es, sin lugar a dudas, un indicador objetivo al momento de realizar un monitoreo efectivo de los Derechos Humanos, conclusión que se verifica cuando, al tramitar las consultas de los y las habitantes, se determina que si la persona hubiese podido acceder a la información básica en materia de competencias, trámites y procedimientos, no hubiese sido expuesta a esa sensación de impotencia que manifiesta al presentarse ante la Defensoría.

b. Aplicación.

Tal y como se cita en su artículo primero, la ley N° 8220 es aplicable a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas, exceptuando de su aplicación los trámites y procedimientos en materia de defensa del Estado y seguridad nacional.

¹ Asamblea Legislativa. Exposición de Motivos Ley de Protección del Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (Ley N° 8220).

Sin embargo, la aparente claridad del numeral de cita, ha sido objeto de análisis por parte de la Procuraduría General de la República con el propósito de alcanzar una adecuada precisión de la norma. En este sentido, en criterio del órgano consultivo el ámbito de aplicación de esta normativa está definido con base en dos criterios, uno subjetivo (Administración Pública y empresas públicas) y otro más de naturaleza objetiva, es decir el tipo de relación que se entabla entre la Administración y las y los habitantes. Sobre el primer aspecto no se habrían visualizado mayores problemas, dada la claridad y la especificidad de la norma, pero en cuanto al segundo criterio la situación se torna un tanto oscura, toda vez que la relación Administración Pública-justiciable no tiene una sola vertiente, sino varias².

² Al respecto, FAJARDO recuerda que el administrado se encuentra dentro del Estado en alguna de las siguientes posiciones: " i) En situación de obligado a acatar los mandatos del Estado. Como súbdito, dicho administrado, no tiene más alternativa que someterse –so pena de ser sometido por la fuerza, si desobedece- (status subjectionis); ii) En situación de libertad, ya que una parte de su actividad no ha resultado afectada por el Estado (lo que, a su vez, constituye una limitación a la acción estatal), que se denomina 'status libertatis'; iii) En situaciones positivas de dirigir pretensiones al Estado, exigiendo que le sean satisfechas, cuando ello fuere procedente (status positivus civitatis); y iv) El status en que se encuentra el administrado, que tiene la aptitud para desempeñar cargos públicos y para realizar otros actos de carácter público (status activae civitatis). Como bien lo apunta el Prof. Entrena Cuesta, dicha clasificación se debe Jellineck y a la cual Santi Romano, agregó una quinta categoría de status en la que se podía encontrar el administrado dentro del Estado, a la cual denominó 'derechos públicos patrimoniales' y que Silvio Lesiona prefirió utilizar la expresión de ' Derecho Público Subjetivo de Libertad', dentro de los que se incluyó un grupo de derechos excluidos de la clasificación de Jellineck,

En el presente caso, concluye la Procuraduría que las disposiciones la Ley N° 8220 sólo resultan de obligada aplicación cuando el habitante y el Estado entablan una relación a causa del derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, que ejerce una persona física o jurídica al dirigirse a la Administración Pública. En los demás supuestos, la normativa que contiene la Ley no resulta aplicable.

Desde esta perspectiva, el ámbito de aplicación de la normativa se limita a un estatus específico y concreto, aquel en que se encuentra el o la habitante a causa del ejercicio de sus Derechos Fundamentales, como son en primera instancia el derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa, de donde se derivan deberes puntuales que la Administración Pública debe cumplir, so pena de vulnerar los preceptos legales contenidos en la Ley N° 8220³.

c. Derecho de acceso a la información y a la publicidad.

Otro tema de interés al analizar la Ley N° 8220 –siempre relacionado con aspectos de derecho al acceso a la información–, parte de la obligatoriedad, por parte de la Administración, de que todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, debe estar publicado en el Diario Oficial La Gaceta, junto con

considerando como tales, aquellos que 'surgen en una relación jurídico-pública sobre una cosa o respecto de una persona a favor del Estado o de los particulares.'" (Véase a FAJARDO SALAS, Gonzalo. "El Estado de Derecho y la Ley General de la Administración Pública". En Revista de Colegio de Abogados, Seminario Internacional de Derecho Administrativo, San José- Costa Rica, 1981, páginas 500 y 501).

³ Procuraduría General de la República, Dictamen N° C-293-2002, 4 de noviembre del 2002

los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de las respectivas instituciones.

Adicionalmente a la publicación, para que le sean exigibles a los y las habitantes, dichos requisitos deben sujetarse a lo establecido por ley y fundamentarse estrictamente en ella, lo que remite al numeral 129 constitucional, el cual es claro, preciso y contundente, en el sentido de que la ley, una vez vigente, debe ser acatada sin distinción alguna, y contra su observancia no puede alegarse desconocimiento, desuso, costumbre o práctica en contrario, como tampoco razones de interés público.

Particularmente, son dos artículos de la Ley N° 8220 los que hacen referencia expresa al derecho al acceso a la información y la publicidad: el artículo 4º, relativo a la publicidad de los trámites y sujeción a la ley; y el artículo 5º, que se refiere a la obligación de informar sobre el trámite.

Al abordar el tema de la publicidad de los trámites, la dirección electrónica www.tramites.go.cr, informaba en febrero del 2004 que se habían publicado en el Diario Oficial un total de 3640 trámites con sus respectivos instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes. Al mes de abril de 2006, sólo dos años y cuatro meses después, la misma fuente señala que el número de trámites publicados, por aproximadamente 150 instituciones, únicamente aumentó en un 12%, para un total de 3950 trámites publicados.

Por su parte, el artículo 5º establece que todo funcionario/a, entidad u órgano público esta obligado a proveer a los y las habitantes, información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia, correspondiendo indicarle

el artículo de la norma legal que sustenta dicho trámite o requisito, así como la fecha de su publicación.

En este sentido, no es necesario que el trámite o requisito tenga que estar establecido en la ley, ya que estos los va a disponer el ente, órgano o funcionario/a público/a a través de su potestad reglamentaria, lo que no resulta ilegal ni inconstitucional, si se emite dentro de las respectivas competencias y dentro de los requerimientos y límites legales para dictar reglamentos.

Es en razón de lo anterior que los requisitos establecidos únicamente en virtud de una costumbre no son válidos, así como no es posible, vía reglamento, modificar los requisitos o plazos legales.

Finalmente, si bien las entidades o los órganos públicos deberán exponer en un lugar visible y divulgar por medios electrónicos –cuando estén a su alcance–, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan, la ley es omisa en determinar un responsable de la aplicación de la disposición, lo que, a criterio de la Defensoría, es una función que, si bien recae sobre el jerarca, está implícitamente delegada en las Contralorías de Servicios, en aquellas instituciones en que existan.

d. El Silencio Positivo.

La figura jurídica del silencio positivo se desarrolla en los artículos 330 y 331 de la Ley General de la Administración Pública, la que será aplicable, salvo norma expresa que regule dicha situación.

El silencio positivo opera ante la inercia de la Administración y en aquellos casos en que el o la habitante ha cumplido con todos los requisitos para el otorgamiento de permisos, autorizaciones o licencias. Por su excepcionalidad, el instituto del silencio positivo ha sido en varias

ocasiones analizado, por parte de la jurisprudencia nacional, tanto judicial como administrativa, desarrollando un criterio unánime que determina que tal figura no aplica a permisos, autorizaciones o licencias que se soliciten, que involucren bienes de dominio público sujetos a regímenes especiales.

En este sentido, se ha interpretado que lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley N° 8220⁴, no modifica los criterios antes expuestos por los órganos judiciales y administrativos, señalándose, por parte de la Procuraduría General de la República, al momento de analizar el proceso de desregulación emprendido, que para la revisión, análisis y eliminación de trámites y requisitos, tendiente a la protección del ciudadano, dicho proceso debe realizarse dentro del marco de ciertos límites; es decir, no deben perjudicar el ambiente, además de la salud, sea esta humana, animal o vegetal, la seguridad y los estándares de calidad de vida, todo en consonancia con las respectivas leyes especiales y convenios internacionales.

⁴ El artículo 7 establece, en relación con el procedimiento para aplicar el silencio positivo, lo siguiente: “Cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración, sin que esta se haya pronunciado, se tendrán por aprobadas. Producida esta situación, el interesado podrá: a) Presentar una nota a la Administración donde conste que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo. La Administración deberá emitir, al día hábil siguiente, una nota que declare que, efectivamente, el plazo transcurrió y la solicitud no fue aprobada, por lo que aplicó el silencio positivo o bien b) Acudir ante un notario público para que certifique, mediante acta notarial, que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo.”

e. Los plazos y la coordinación institucional.

La Ley N° 8220 hace expresa referencia en su artículo 6, a la obligación de la Administración de resolver los trámites presentados ante su oficina dentro del “*plazo legal o reglamentario dado*”, manteniendo lo establecido en las leyes o reglamentos específicos. De lo anterior se desprende que la Ley no viene a cambiar los plazos estipulados para la resolución de permisos, licencias o autorizaciones en vía administrativa.

De igual manera, no podrá solicitarse información al habitante, cuando esta conste en la misma entidad u órgano, siempre tomando en consideración – como se indicará más adelante-, que al tratarse de información protegida, deberá constar su consentimiento, para que la información sea incorporada al expediente.

En relación con este tema, es importante recordar que la intención de promulgar la Ley es que dentro de un marco legal, se agilicen los trámites administrativos, lo que lleva al tema de la coordinación interinstitucional.

En efecto, partiendo del principio general del Derecho que dicta que el servicio público debe inspirar la actuación de los órganos públicos, se debe tomar en consideración los plazos con que cuenta la Administración para resolver el asunto. Sin embargo, esta disposición debe ser entendida en aras de agilizar el proceso, por lo que no se puede negar la posibilidad de que sea el o la habitante, quien presente la documentación que conste en otras entidades públicas para agilizar el tramitar su solicitud.

f. La confidencialidad.

Cuando la información conste en un registro público, si está referida a una persona determinada no puede ser cedida por la Administración para efecto de otro registro, salvo que se cuente con el consentimiento de el o la habitante, o bien que la ley autorice dicha cesión y su utilización, lo que involucra no sólo el registro central de datos o fichero, sino también que la modificación, la interconexión o reproducción de datos se realice para la satisfacción de un fin público determinado.

En este sentido, el artículo 2 de la Ley N° 8220 dispone, en su segundo párrafo, una prohibición a la Administración para solicitar información sin el debido consentimiento del o la habitante, que contenga datos personales, aunque la misma conste en otras oficinas públicas, todo al amparo de que los datos personales están protegidos por el Derecho Fundamental de la autodeterminación informativa.

II Segmento

“El hombre es capaz de rectificar sus errores por la discusión y por la experiencia. No solamente por la experiencia, ya que es necesaria la discusión para mostrar cómo debe ser interpretada la experiencia”.

John Stuart Mill
Sobre la Libertad

B. Evaluación de cumplimiento de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.

Para llevar a cabo una evaluación de cumplimiento de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, no se puede perder de vista que el pilar fundamental de dicha normativa, resulta precisamente, el derecho de acceso a la información; y es precisamente en la Dirección de Admisibilidad y en las Oficinas Regionales, a las que les corresponde analizar, clasificar y canalizar las consultas que recibe la Defensoría de los Habitantes – que alcanzaron un número de 24901 consultas durante el año 2005 – y en donde temas como la simplificación de los procedimientos administrativos y la profesionalización en la atención al

público, se materializan en las consultas que día a día presentan los y las habitantes que recurren a la Defensoría de los Habitantes.

Desde la experiencia del trabajo diario, se puede llegar a determinar que el ejercicio del derecho de petición, como derecho de acceso a la información, sólo puede ser ejercido correctamente en el tanto el/la habitante cuente con un conocimiento inicial de las competencias, trámites y procedimientos que rigen en la institución a la cual acude. Caso contrario, el y la habitante es maltratado o experimenta un sentimiento de frustración al encontrarse ante un complejo sistema, que la mayoría de las veces, lo lleva de una ventanilla a otra, sin ni siquiera poder hallar el punto de inicio para presentar su consulta.

Y es que, prácticamente en la totalidad de los casos atendidos por la Defensoría de los Habitantes, no importa la materia específica de que se trate, subyace en mayor o menor medida lo que se denomina típicamente maltrato y que giran alrededor de acciones como la falta de respuesta, agresiones verbales y/o físicas, atención deficiente, represalias por denuncias, inacción u omisión, abuso de autoridad, tráfico de influencias,

discriminación por discapacidad y discriminación por género.⁵

A partir de estos elementos, se establecen tres indicadores de cumplimiento de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisito y Trámites Administrativos, que permitirá desarrollar un análisis del impacto en el ejercicio de Derechos Fundamentales de los y las habitantes. Estos indicadores son los siguientes:

- cumplimiento al principio de publicidad,
- obligatoriedad de brindar información sobre trámites, y
- derecho de petición y pronta respuesta

A partir de estos elementos se desarrollará un análisis del impacto en el ejercicio de derechos fundamentales de las y los habitantes.

1. Indicadores de cumplimiento de la Ley N° 8220

a. Cumplimiento del principio de publicidad.

Pese a la obligatoriedad que plantea la Ley N° 8220 de que toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas publiquen en el Diario Oficial La Gaceta todo trámite o requisito junto con los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes, no se ha logrado alcanzar un cumplimiento total de dicha disposición normativa, tal y como se puede verificar en la página electrónica www.tramites.go.cr

⁵ Defensoría de los Habitantes Informe Anual 1999-2000. Capítulo 1 Trato Ciudadano. Pag. 29 y ss.

Esta situación, sin lugar a dudas, impide alcanzar uno de los objetivos propuesto por los y las legisladoras, que es brindar a los y las habitantes, seguridad jurídica a través de la publicación de requisitos que deben cumplir los trámites, siendo que, si bien acorde con el precepto constitucional nadie puede alegar ignorancia de la Ley, es precisamente la publicidad de ésta, junto con los demás instrumentos normativos, lo que permite proteger a los y las habitantes de la corrupción, la ineficacia administrativa, el uso ineficiente de los recursos del Estado y finalmente brindarles, como se señaló anteriormente, seguridad jurídica.

Esta omisión en la publicación, deriva en una serie de incumplimientos, que –como se dirá mas adelante-, si bien fueron definidos en la Ley, son de difícil o imposible acatamiento ante la falta de publicidad de los trámites y sus requisitos. En este sentido, es necesario hacer énfasis en que de modo implícito, la aplicación de la Ley N° 8220, tiene como objetivo la revisión, análisis y eliminación de trámites y requisitos, en el procedimiento interno, lo que permite establecer una ruta lógica del actuar institucional, de modo tal que puedan establecerse procedimientos ágiles.

Al contarse con regulaciones y trámites más ágiles, simples y efectivos, que sean del conocimiento de los y las habitantes, se puede alcanzar el cumplimiento de otros objetivos de la Ley, como son la presentación única de documentos, el respeto de competencias, el brindar información sobre el trámite, la resolución y calificación dentro del plazo establecido y la coordinación institucional.

Sin embargo, sobre el tema de publicación de requisitos y su valoración como indicador de cumplimiento, esta Defensoría debe llamar la atención al hecho que a cuatro años de la promulgación de la Ley N° 8220, son

muy pocas las instituciones que han procedido al cumplimiento de la publicación de requisitos para trámites, y en caso de hacerlo, esta publicación no abarca la totalidad procedimientos con sus respectivos instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes, para que de este modo, los y las habitantes, vean satisfecho su derecho de acceso a la información en una primera instancia.

b. Obligatoriedad de brindar información sobre trámites

Ya se había mencionado que la Ley N° 8220 es omisa en determinar un responsable de la aplicación de sus disposiciones normativas, lo que en criterio de la Defensoría, es una función que, si bien recae sobre el jerarca, está implícitamente delegada en las Contralorías de Servicios, en aquellas instituciones en que existan.

En este sentido, es importante recordar las funciones asignadas a las y los Contralores de Servicios, y cuya función trasciende el establecimiento de mecanismos de recepción, tramitación y resolución de denuncias, ya que tal y como lo señala el Decreto N° 26025-PLAN de 18 de abril de 1997, entre sus objetivos principales se encuentran los relacionados con el tema del derecho de acceso a la información. Entre ellos se pueden señalar los siguientes:

- Contribuir en la formación de una cultura de relación entre las instituciones del Estado y las y los usuarios, a efecto de establecer un canal de comunicación mediante el cual se permita que el Estado cumpla eficazmente con sus funciones; y que el/la usuario/a cuente con las herramientas adecuadas para demandar la satisfacción de sus derechos.
- Buscar la simplificación de los procedimientos institucionales, con el fin

de agilizar la prestación de los servicios, desregularizando y eliminando cuellos de botella dentro de la gestión de las entidades públicas.

- Promover los procedimientos y mecanismos en las entidades públicas para la atención oportuna y eficiente, a efecto de consagrar el derecho de información de las y los usuarios, de manera tal que puedan, en el momento en que lo requieran, tener acceso a los servicios públicos que les conciernen.
- Procurar el establecimiento de un sistema profesional de atención a las y los usuarios, partiendo de la premisa de que estos son el objeto y sujeto de la gestión de las entidades prestadoras de los servicios públicos.

En este sentido, se considera que una adecuada implementación de la Ley N° 8220, debe aparejar un decidido apoyo a las Contralorías de Servicios a efectos de recuperar las funciones que les fueron asignadas en su creación y así consoliden su trabajo. Esta posición institucional, se materializa con la presentación, por parte de la Defensoría de los Habitantes, del proyecto “Ley de las Contralorías de Servicios” N° 14.999 que busca que las Contralorías de Servicios se constituyan, primeramente, en un canal de comunicación entre las y los habitantes y la institución, y brinden a las y los usuarios las herramientas adecuadas para demandar la satisfacción de sus derechos, en un marco profesional de atención; y, finalmente, establecer los mecanismos de recepción, tramitación y resolución de denuncias acorde al mandato del Decreto N° 26025-PLAN. En este sentido, se señaló en la exposición de motivos, del citado proyecto lo siguiente:

“La misión de las contralorías de servicios es afín a la de la Defensoría de los Habitantes y es innegable su importancia en la

defensa de los derechos de los habitantes usuarios de los servicios del Estado y de las empresas privadas que brindan servicios públicos. De hecho la Defensoría ha venido trabajando coordinadamente con algunas contralorías de servicios, encontrando que la labor de ambos entes se complementa perfectamente, lo que ha hecho que muchas de las quejas presentadas en la Defensoría se hayan podido tramitar y resolver rápidamente y a satisfacción del quejoso con la intervención de las contralorías de servicios, al igual que muchas quejas han sido resueltas por las contralorías de servicios sin necesidad de que el habitante haya tenido que recurrir a la Defensoría de los Habitantes, esto por supuesto en aquellas instituciones donde existe una buena contraloría con los recursos necesarios y el apoyo del jerarca⁶.

c. Derecho de petición y pronta respuesta.

Unido al hecho de no encontrarse la información sobre trámites y procedimientos dispuesta de manera amigable, que permita a los y las habitantes conocer de antemano el proceder ante determinada instancia, se une el silencio que guardan algunas y algunos funcionarios públicos ante la solicitud de información que realizan las y los habitantes, pese a la obligación de el o la funcionario/a, entidad u órgano público de proveer la información sobre los trámites y requisitos que se realicen en la respectiva unidad administrativa o dependencia.

⁶ Asamblea Legislativa. Exposición de Motivos. Proyecto "Ley de Contralorías de Servicios" Exp. N° 14999.

Precisamente, la omisión de respuesta fue uno de los aspectos que sobresalieron en un trabajo que en octubre de 1999 participó la Institución, bajo el título "El trato ciudadano en Costa Rica: Apuntes sobre la vivencia cotidiana de la Democracia" y que formó parte del Informe Auditoría Ciudadana del Proyecto Estado de la Nación.

Más del 70% de las consultas que se tramitan por parte de la Defensoría, responden a una solicitud por parte del habitante, a quien la Administración, del todo no le brinda una respuesta o ésta es omisa o contradictoria. El referente porcentual, se mantiene constante en el registro anual que se lleva a cabo por la institución, la que inicia su intervención, tras un primer acercamiento del o la habitante, a la institución de la que requiere un servicio.

Por lo tanto, el actuar de la Defensoría de los Habitantes, parte, como se indicó, de un hecho violatorio, al existir ya una omisión al derecho de respuesta, por parte de alguna o algún funcionario público, quien con su actuar lesiona el derecho de acceso a la información de los y las habitantes, quienes se ven sometidos a un proceso que, en ocasiones, resulta hasta denigrante de su condición de personas humanas, al encontrarse de por medio Derechos Fundamentales como el derecho a la vida, salud, ambiente, trabajo etc, ya que finalmente la omisión de respuesta solo es el antecedente a buscar la solución a una situación mas grave como las citadas.

Desde esta perspectiva, una adecuada aplicación de la Ley N° 8220, deberá tender a una reducción a la violación al **derecho de petición y pronta respuesta**, al contar el o la habitante, con información publicada sobre procedimientos y trámites y, en caso de dudas, con funcionario y funcionarias que les brindarán una adecuada información

sobre el actuar institucional, de modo, que se de solución al problema de fondo.

Finalmente, este tema deberá ser analizado con detenimiento por los y las jerarcas de las instituciones, ya que es uno de los problemas que ocupan la atención de otras instancias como lo es la Sala Constitucional. Esto pues la violación al Derecho de Petición y Pronta Respuesta se presenta como un tema reiterado al momento de hacer una evaluación de cumplimiento de la Ley N° 8220.

2. Impacto sobre el ejercicio de los Derechos Fundamentales: habitantes de primera y segunda clase.

La Defensoría de los Habitantes brinda asesoría y acompañamiento a los y las habitantes sobre las actuaciones a realizan ante las instituciones públicas, llevando a cabo una campaña permanente de educación en materia de ejercicio y defensa de los derechos que les asisten.

Esta función se complementa al remitir a las y los funcionarios públicos, un recordatorio del derecho que asiste a los y las habitantes de recibir respuesta a su solicitud en el plazo que dispone la ley aplicable al caso concreto, o al remitir la consulta a la Contraloría de Servicios de la Institución denunciada, a efectos de que sea esta instancia la que haga valer el derecho a la información, la simplificación de los procedimientos administrativos y la profesionalización en la atención al público que se debe al habitante en aras de la excelencia en el servicio público, que, como se indicó líneas atrás, conlleva implícita la resolución de un tema de fondo que involucra Derechos Fundamentales.

Sin embargo, la Defensoría de los Habitantes, tiene plena conciencia de que las 24,901 consultas que se registraron durante enero a diciembre de

2005, es un número limitado si se toma en consideración el conjunto de las actuaciones que se llevan a cabo en la Administración Pública. Pese al esfuerzo de la Defensoría por llegar a más habitantes a través de campañas de formación y defensa de derechos, y mantener abiertas las oficinas regionales, es un hecho que son muchos los y las habitantes que se encuentran desprotegidos, ayunos de conocimiento para defender sus derechos.

La Ley N° 8220 representa un esfuerzo en materia de promoción y protección de derechos. Queda claro, a partir de su promulgación, la obligación de todo funcionario y funcionaria pública, de brindar la asesoría necesaria a los habitantes en el ejercicio de las competencias de la institución que representa. Pese a ello los ejemplos de violación a dicha obligación continúan dándose.

En el presente informe se ha hecho referencia a la existencia de habitantes de primera y segunda clase y pese al aspecto peyorativo que conlleva hacer una diferencia de esta magnitud, la realidad nos demuestra que dicha clasificación es real.

No es coincidencia que se inicie este capítulo con el desarrollo de la Ley n.º 8220, ya que, como se desprende de su análisis, la misma se fundamenta en el derecho de petición, información y/o derecho o acceso a la justicia administrativa que ejercen los y las habitantes al dirigirse a la Administración Pública.

La experiencia demuestra que habitantes desconocedores de sus derechos se muestran en desventaja y hasta son más vulnerables ante la Administración, ya que no se encuentran en posición de hacer una defensa efectiva de los mismos.

En este sentido, corresponde al Estado, a través de leyes como la N° 8220, contribuir a la realización de los Derechos, como condición básica para el bienestar social, la paz, la democracia y la convivencia, como mecanismo para una participación ciudadana efectiva, que no excluya a miembros de la sociedad por condiciones de vulnerabilidad.

Por lo tanto, el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos, debe partir de una condición de acceso a la información y al conocimiento, por parte del habitante, de sus derechos y deberes como miembro activo de la sociedad y es en este sentido que se hace necesario desde la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa, brindar seguimiento al desarrollo de implementación de la Ley N° 8220.

Reflexión final: el rostro humano del incumplimiento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos.-

En el presente apartado se ha procedido al análisis la Ley n.º 8220, contraponiendo los objetivos propuestos por las y los legisladores al momento de la promulgación por medio de tres indicadores que permitieron realizar un evaluación de su cumplimiento; a saber, el cumplimiento del principio de publicidad, la obligatoriedad de brindar información sobre trámites, y el derecho de petición y pronta respuesta.

Determinar cuantitativamente el incumplimiento de la Ley N° 8220, en función de los indicadores propuestos, no es tarea sencilla; escaparía, en todo caso, a lo propuesto para el presente estudio. Por el contrario, el interés de la Defensoría ha sido evidenciar que, de cumplirse con lo propuesto por los y las legisladoras al promulgarse la ley en estudio, resultaría fundamental para los y las habitantes en el ejercicio de sus

derechos, al consagrarse el derecho a la información como pilar para el ejercicio de los demás Derechos Fundamentales.

La experiencia en más de 12 años de trabajo de la Defensoría de los Habitantes, permite concluir que el acceso a la información en el ejercicio de los Derechos Fundamentales, mas que complementarse, son dos caras de una misma moneda. Habitantes conocedores de sus derechos y de los trámites a seguir ante la institución denunciada, están menos expuestos a ver violentados sus derechos ya que desde un primer momento exige su cumplimiento, recordando que el funcionario público que se encuentra detrás de un escritorio es depositario de la ley. Incluso, es importante rescatar que habitantes informados, son también aliados de la Administración, ya que ante la tramitación de solicitudes, suele presentarse con la documentación correcta, agilizando de este modo su gestión.

Líneas atrás se llamaba la atención sobre la urgencia de educar a la población en materia de derechos y deberes, haciendo un reconocimiento de la incertidumbre de miles de habitantes que, por desconocimiento, ven vulnerados sus derechos e intereses con el actuar de la Administración.

A modo de ejemplo, hoy día es común recibir en la Defensoría de los Habitantes denuncias que corresponden ser atendidas por la Oficina del Consumidor pese a las campañas que dicha institución realiza para dar a conocer sus competencias. Esto lo que demuestra es que toda campaña es insuficiente si no se hace de modo sistemático y de forma permanentemente.

Es por ello que se debe hacer una excitativa a toda la Administración Pública, central y descentralizada, incluidos instituciones autónomas y

semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental, entes públicos no estatales, municipalidades y empresas públicas, para que todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, sea publicado en el Diario Oficial La Gaceta, junto con los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes, de modo que estos se ubiquen en lugares visibles dentro de las respectivas instituciones y se divulguen por medios electrónicos cuando estén a su alcance. Todo ello a efectos de contribuir a la participación y el ejercicio de Derechos Fundamentales de los y las habitantes.

Por una Economía más humanizada

Dirección de Asuntos Económicos



Introducción.-

La teoría y la práctica de los Derechos Humanos han ido trazando una línea de avance y expansión que va desde los llamados Derechos de la Primera Generación: integridad física, libertad, derechos políticos; hasta los llamados Derechos de Tercera Generación: acceso a los avances tecnológicos y culturales. En esa línea están los Derechos de la Segunda Generación: Derecho a la Salud, a la protección del ambiente, a la defensa de los intereses económicos, o sea, los Derechos Económicos y Sociales.

Dentro de la estructura organizativa de la Defensoría y con la finalidad de cumplir con el mandato establecido en el artículo 1° de su ley en cuanto a la protección de los derechos de los y las habitantes y a ejercer el control de la legalidad, moralidad y justicia de los actos del Sector Público, cada una de las “generaciones” de derechos tienen su atención especializada dentro de las Áreas o Direcciones de la Defensoría. Así, la Dirección de Asuntos Económicos (DAEC) tiene la misión de proteger los derechos e intereses económicos de las y los habitantes.

Por la naturaleza misma de los derechos e intereses económicos, la labor que se realiza va más allá de la

defensa de derechos e intereses individuales y, sin descartarlos en forma absoluta, el trabajo se enfila más hacia la atención de asuntos de carácter colectivo. Se trata de investigar acciones u omisiones estatales que no necesariamente lesionan los derechos de una persona en particular, sino más bien lesionan o podrían lesionar los derechos e intereses de grupos de personas: una comunidad o el país como un todo, e incluyen las omisiones de defensa de los derechos de los consumidores y consumidoras y los usuarios y usuarias.

Así, la Defensoría de los Habitantes trabaja también en defensa de los derechos colectivos, aquellos que tienen como titulares a comunidades enteras determinadas. Se trata, pues, de los llamados intereses difusos que son los que atañen a diversos habitantes en ciertas circunstancias, sin que sea posible individualizar a sus titulares, e incluso se les podría llamar derechos nacionales o generales, cuando incumben a todos los y las habitantes del país en un momento determinado.

En esa labor, la Dirección de Asuntos Económicos tiene el deber de velar por el buen funcionamiento de la Administración Pública representada

por cada de las instituciones gubernamentales. Es claro que estas instituciones tienen que utilizar recursos que son escasos, no obstante, posiblemente por la falta de una adecuada planificación de los mismos, hace que el servicio que brindan no sea el más eficiente, con lo cual no contribuyen a lograr una mejor calidad de vida para las y los habitantes y, a la realización de sus derechos como personas.

El presente informe se refiere algunas de las vulneraciones a los derechos económicos de las y los habitantes que han sido investigadas por la Dirección de Asuntos Económicos durante el presente periodo: la eterna deuda del Consejo de Transporte Público con las y los usuarios del transporte remunerado de personas, la falta de control en cuanto al respeto de los derechos de las y los consumidores y el cumplimiento de las obligaciones de los comerciantes, el problema del doble cobro de comisiones por concepto de administración de las pensiones complementarias autorizado por la Superintendencia de Pensiones, la lesión al derecho a la salud por escatimar recursos en los Ministerios de Salud y Hacienda y el también eterno problema de los recursos tributarios no girados por el Ministerio de Hacienda.

Dada la diversidad de actividades que se desarrollan en el ámbito estatal, la Defensoría de los Habitantes, por medio de la Dirección de Asuntos Económicos, ha considerado pertinente darle especial atención a aquellas actividades que tienen un impacto importante sobre los derechos económicos de las y los habitantes, especialmente los derechos de grupos económicamente vulnerables. Así, una de esas actividades, a las cuales la Defensoría de los Habitantes le ha dedicado especial atención y

seguimiento, es el servicio de transporte público, por considerar que las acciones, y muchas veces omisiones del MOPT y del Consejo de Transporte Público -quienes ejercen la rectoría de este servicio público-, están dejando de último los intereses y derechos de las y los usuarios.

Cabe mencionar que la Defensoría de los Habitantes ha abordado con detalle el tema del transporte público en sus informes anuales anteriores; no obstante, éste es un tema recurrente debido a que constantemente se presentan quejas por parte de las y los usuarios por irregularidades cometidas en la prestación del servicio, y por la falta de respuesta oportuna, y en muchos casos omisa, de las instituciones a las que les corresponde regular la actividad.

Así por ejemplo, el Consejo de Transporte Público se excede en el tiempo para resolver, por un lado, las solicitudes sobre incorporación de nuevos servicios que las comunidades del país le demandan; y por otro lado, los ajustes que en algunos casos se requieren para cubrir las necesidades de transportación de las y los usuarios del servicio público, cuyo servicio resulta insuficiente en razón de la demanda de pasajeros que se debe atender en una determinada ruta.

Por otro lado, la Defensoría tiene conocimiento de que las flotas de ciertas rutas no se encuentran en condiciones óptimas para prestar el servicio, pero ni el Consejo de Transporte Público ni la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) se han preocupado por corregir esta situación, y sin embargo las tarifas de este servicio público continúan aumentando sin que haya una relación directa entre el precio que pagan las y los usuarios y el servicio que reciben.

Es importante señalar que varias de las razones fundamentales por las cuales la Defensoría de los Habitantes ha escogido el transporte público como una de las actividades principales a analizar, y sobre la cual ha dedicado una buena cuota de esfuerzo y recursos, son las siguientes:

- Porque el transporte remunerado de personas, en sus diferentes modalidades, es el medio de transporte por excelencia en el ámbito nacional, ya que aproximadamente el 75% de las personas se movilizan a través de este servicio público. Sin embargo, dista mucho de ser un servicio eficiente.
- Porque contribuye al desarrollo económico y social del país, debido a que las y los usuarios de este servicio tienen una participación directa e indirecta en los procesos productivos y es el medio para que día a día se incorporen a éstos.
- Porque los impactos de la regulación de este servicio público, fundamentalmente en lo que se refiere a la regulación tarifaria, afecta a un grupo muy significativo de nuestra población, especialmente aquellos de menores ingresos.
- Porque a pesar de las constantes quejas de las y los usuarios en relación con la calidad del servicio, y de que el Ministerio de Transportes publicó en el año 2000 el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT “Reglamento para la Evaluación y Calificación de la Calidad del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas”, éste aún no se aplica en el transporte público, ni se vislumbra en el corto plazo la ejecución de medidas que permitan una verdadera regulación de la calidad del servicio.

El transporte público, de acuerdo con el concepto moderno que se viene aplicando por parte de las entidades internacionales, es considerado como una actividad de tipo industrial¹¹, la cual en nuestro país ha tenido un proceso de crecimiento acelerado, aunque en forma desordenada, fundamentalmente porque los instrumentos legales que regulan la actividad por lo general han estado a la zaga de los cambios tecnológicos que este servicio público ha venido experimentando en las últimas décadas.

Ahora bien, como ya es conocido, para que las instituciones públicas puedan ejercer sus funciones en forma adecuada, éstas deben estar sustentadas en un marco jurídico que delimite su actuación.

El ordenamiento jurídico en el que se fundamenta el transporte colectivo remunerado de personas es sumamente complejo, ya que se basa no en una ley, sino en varias leyes, decretos, y además de una extensa jurisprudencia administrativa y constitucional. No obstante, para las y los efectos de este informe, en el cual se pretende resaltar los serios problemas que a menudo enfrentan las y los usuarios de este servicio público, y en cuya prestación con bastante frecuencia se violan los derechos de las y los habitantes, es preciso señalar, por un lado, cuáles son los actores institucionales que intervienen en la actividad a través de la formulación de políticas y de la ejecución de acciones estratégicas que garanticen al usuario un servicio eficiente y de calidad; y por otro lado, cuáles son las leyes que regulan la actividad.

¹¹ Exposición de motivos presentados ante la Asamblea Legislativa para la aprobación de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores.

En ese orden de ideas, los actores institucionales que intervienen directamente en el transporte remunerado de personas, ejerciendo funciones vitales como son la definición de políticas, el planeamiento, la vigilancia, control y regulación del transporte, entre otros son el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Consejo de Transporte Público y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

Asimismo, algunas de las leyes sobre las que se sustenta la regulación del transporte son la Ley n.º. 3503 –Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores-, Ley n.º. 7593 –Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y la Ley n.º. 7969 –Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi. Esta última crea, además, el Consejo de Transporte Público como órgano con desconcentración máxima y personería jurídica instrumental, adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Antecedentes del marco regulatorio del transporte público.-

Dada la trascendencia de las leyes que regulan la actividad del transporte público, se considera de interés señalar algunos aspectos que en su momento fueron relevantes para su promulgación.

En lo que respecta a la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, se debe indicar que fue promulgada el 10 de agosto de 1965. Fueron varias las razones por las cuales se promulgó, entre las que se pueden mencionar las siguientes.

Debido a la transformación de los medios usados en la actividad del transporte público y desde que el servicio para pasajeros de las áreas suburbanas tomó fuerza, el país ha venido sintiendo la necesidad de un ordenamiento serio del problema que afecta a este servicio.

Antes de la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores-, no existían instrumentos legales que regularan la actividad del transporte, lo que motivó que esta industria creciera en forma desordenada, con aplicación de medidas empíricas en todos los aspectos, pues la velocidad de su desarrollo hacía imposible un estudio formal.

Asimismo se pretendía evitar abusos y anomalías tanto en ventas o traspasos de líneas como en el valor de las tarifas, y no permitir recargos peligrosos para hacer más productiva la operación de cada unidad de transporte.

En el contexto en que se venía desarrollando el transporte de nuestro país, durante la primera mitad del siglo XX y principios de la segunda mitad del mismo siglo, era necesario ampliar el marco regulatorio de la industria del transporte público, fundamentalmente en aspectos como explotación de las líneas de autobuses y regulación tarifaria, de manera que la Administración pudiera atender en forma más eficiente y oportuna las demandas cada vez más crecientes y complejas que se estaban generando en esa actividad.

La Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores-, tiene más de 40 años de haber sido promulgada y aunque se le han hecho varias reformas, actualmente presenta

importantes vacíos como un deficiente marco sancionatorio, ausencia de regulación sobre calidad del servicio, entre otras, que se convierten en un obstáculo para una regulación adecuada del transporte público. Consecuentemente, a hoy, esta ley no se ajusta a la evolución que ha tenido este servicio en las últimas décadas, con lo que se aprecia un desfase que afecta los derechos de las y los usuarios.

Así las cosas, es criterio de la Defensoría de los Habitantes que esta ley debe ser reformada totalmente y en el menor plazo posible, con el fin de ajustar la norma a una actividad que es muy cambiante en razón de los avances tecnológicos y regulatorios que se han experimentado en los últimos años.

Con relación a la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, es importante mencionar que su promulgación tuvo como objetivo principal la transformación del sistema de servicio de transporte público remunerado modalidad taxi, aunque también, a través de la misma, las competencias asignadas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, en materia de regulación de la prestación del servicio de transporte público en la modalidad autobús, buseta y microbús, le son delegadas al Consejo de Transporte Público. Así las cosas, dicho Consejo tendría la tarea de definir las políticas y un plan de desarrollo tecnológico en materia de transporte público, así como constituirse en el órgano que facilitase la coordinación entre los diferentes actores que se relacionen con los servicios sobre los cuales tiene la responsabilidad de regular.

Es importante mencionar que con la promulgación de esta ley, desaparecen de la estructura organizacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes la antigua Comisión Técnica de Transportes, que era el órgano colegiado que se encargaba de regular y dictar los lineamientos en materia de transporte público; como también a Dirección de Transporte Público que era la unidad que se encargaba de ejecutar las directrices emanadas por la Comisión Técnica de Transportes.

La razón principal por la cual desaparece la Comisión Técnica de Transporte y la Dirección de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, fue porque se requería incorporar, con visión de largo plazo, un nuevo concepto integral del sector transporte, con una estructura organizativa que garantizara al país un Sistema Nacional de Transporte con autosuficiencia financiera y autonomía administrativa para poder ejecutar sus programas eficientemente, los cuales no respondían adecuadamente a las exigencias de un transporte público moderno.

A raíz de estas consideraciones, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes contrató los servicios de una Consultoría para que realizara un estudio en el que, se determinara el sistema organizativo más adecuado para cumplir con el objetivo dicho anteriormente. De esta forma, con base en las recomendaciones surgidas del estudio hecho por la Consultoría nace el Consejo de Transporte Público por medio de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi

Con respecto a la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, del 5 de setiembre de 1996, nace a la

vida jurídica la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos cuyo objetivo general es *“establecer y administrar un sistema efectivo de regulación de servicios públicos, con base en los criterios de eficiencia económica, interés público, protección ambiental...”* La misión de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos es regular técnica y económicamente los mercados que le asigna la ley y ser garante de la prestación óptima de dichos servicios para elevar la calidad de vida y la satisfacción de las necesidades de las y los habitantes de Costa Rica, en forma transparente, oportuna, eficiente y razonable.²

Tomando en cuenta la importancia que para la economía del país y la economía familiar de las y los consumidores tienen las tarifas, precios y tasas que cobran las empresas e instituciones de servicio público, era urgente e indispensable que a la mayor brevedad se estudiara y emitiera una legislación moderna que garantizara al Estado una verdadera y eficaz regulación de todos los servicios públicos, función que, hasta ese momento la ejercía el Servicio Nacional de Electricidad (SNE).

Aunque en la ley constitutiva del SNE, - Ley N°. 77 del 31 de julio de 1928-, se estableció la independencia funcional de esta entidad reguladora, en la práctica resultó totalmente inexistente como consecuencia de varias disposiciones legales o administrativas que se tomaron a través de la Presidencia de la República, del Consejo de Gobierno o del Consejo

²Para más detalles, consultar “Características de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos”, en la página web de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, www.ariae.org/costa_rica/Caracteristicas.htm (consultado el mes de abril de 2006).

Económico que limitaron la autonomía técnica y funcional de la institución. Sin esa independencia técnica y funcional, dicho organismo perdió su razón de ser, pues eran los niveles políticos superiores los que tomaban las decisiones tarifarias, atendiendo a otro tipo de consideraciones.

Era indispensable, entonces, crear un organismo regulador con absoluta autonomía técnica y funcional, tratando de mantener la coordinación que fuera indispensable, pero sin que ello significara un sometimiento total como venía ocurriendo con el SNE, lo que le hacía, además, una instancia meramente de trámite burocrático. Es así como se crea la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, mediante Ley N°. 7593 de fecha 6 de agosto de 1996.

Problemas que se presentan en la actividad del transporte público que afectan los derechos de las y los habitantes.-

Según la Constitución Política y los Tratados Internacionales suscritos por Costa Rica, el Estado tiene la obligación de respetar y proteger los Derechos Humanos, sean éstos económicos, sociales, culturales, civiles o políticos; y dado que estos derechos son indivisibles e interdependientes, se deben atender con la misma urgencia. Cabe señalar que la limitación de recursos no libera al Estado de su obligación de asegurar el disfrute más amplio de estos derechos.

En nuestro país los derechos de las personas se violan constantemente, ya sea por instituciones públicas que hacen caso omiso de las quejas de las y los habitantes o no las responden oportunamente; como por entes privados que en la prestación de los servicios no cumplen con las disposiciones que señala la ley.

Prueba de ello son las reiteradas violaciones a los derechos fundamentales que sufren los usuarios del transporte público.

Es innegable que las y los usuarios del servicio de transporte remunerado de personas, al pagar una tarifa por el servicio público que las empresas les brindan, tienen el derecho a recibir un servicio de calidad; no obstante, la Defensoría ha comprobado que a pesar de que las tarifas de este servicio siguen aumentando, tal situación no se ve reflejada en la calidad del mismo a pesar de que este aspecto representa uno de los mayores índices de quejas por parte de las y los usuarios del transporte remunerado de personas en las audiencias públicas que realiza la Autoridad Reguladora, e igualmente constituyen un volumen muy importante dentro de las quejas que ingresan a la Defensoría de los Habitantes.

El transporte remunerado es un servicio público de interés social, de obligatorio e irrenunciable control, regulación y vigilancia por parte del Consejo de Transporte Público, y es deber de esta entidad velar por la eficiencia y calidad de este servicio público, entendida esta calidad como el conjunto de disposiciones técnicas y procedimientos para la aplicación de un modelo que permita evaluar y calificar la calidad del servicio³. Algunos de los criterios que se pueden considerar dentro de la calidad del servicio son el nivel de congestión vial, las deficiencias en el recorrido, la calidad de las vías, la infraestructura en paradas, el cumplimiento de frecuencias y horarios, el nivel de ocupación, el cumplimiento

³ Este concepto fue desarrollado en el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT, publicado en La Gaceta N° 158 del 18 de agosto del 2000, el cual fue creado para regular la Calidad de Servicio en el transporte público.

de las especificaciones de la flota, la información al usuario, entre otros.

Es importante aclarar que con base en la obligación que le señala la ley, el Consejo de Transporte Público publicó el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT mediante el cual se aprobó el reglamento y el modelo para evaluar la calidad del servicio de transporte público. Sin embargo, dicha evaluación no se ha empezado a ejecutar debido a que no ha existido voluntad de las autoridades correspondientes para aplicar un procedimiento que a todas luces es necesario en el transporte público.

Pero no sólo el Consejo de Transporte Público tiene la obligación de velar por la calidad del servicio en el transporte remunerado de personas, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos también tiene la obligación legal de revisar que este servicio público se brinde con criterios de calidad. No obstante, la fiscalización que esta institución debería realizar en materia de calidad, no ha sido atendida como corresponde.

Debido a la inercia de instituciones como el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Consejo de Transporte Público, las cuales tienen la obligación legal de establecer políticas, planificar, adecuar los sistemas operacionales y ejecutar las acciones necesarias para solucionar los problemas que se presentan en el transporte público, condición que no han cumplido a cabalidad, lo cual, con el paso del tiempo, ha incidido en que el transporte público se encuentre en franca crisis. Esto se evidencia, entre otras cosas, por altos grados de congestionamiento en las diferentes vías del país, que se traducen en mayores tiempos de viaje para las y los usuarios, incumplimiento de horarios, flotas relativamente viejas,

tarifas que no se ajustan a la calidad del servicio prestado, etc.

Dado lo anterior, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el fin de corregir los problemas que se dan en el transporte público, realizó los estudios técnicos para implementar un proyecto denominado *sectorización del transporte público*. Dicho proyecto procuraba impulsar la implementación de carriles exclusivos para el transporte público, así como el uso de unidades de gran capacidad y tecnologías más limpias, lo que traería grandes beneficios para la población del país, especialmente del Área Metropolitana de San José.

Sin embargo, a pesar de la importancia que para el país significaba dicho proyecto, éste no ha sido prioridad para las autoridades gubernamentales. Prueba de ello es que los estudios con respecto a este proyecto se iniciaron desde el año 1999 y a la fecha el proyecto no se ha ejecutado.

El transporte público, como se ha indicado anteriormente, es de gran importancia en el desarrollo económico y social del país. Empero, presenta serios problemas que se vienen generando como el congestionamiento vial, el efecto negativo que los vehículos tienen en torno a la contaminación del ambiente, el aumento de la factura petrolera del país, entre otros, aspectos que están incidiendo en la calidad de vida de las y los habitantes. Sin embargo, a la fecha pareciera no existir voluntad política para corregir estas cosas.

A pesar de que las acciones, tanto del MOPT como del Consejo de Transporte Público, han sido escasas e insuficientes, la Defensoría de los Habitantes no puede dejar de reconocer que las autoridades correspondientes han tratado de hacer

algunos ajustes en materia de transporte público, como es por ejemplo el reordenamiento vial que se empezó a ejecutar recientemente en el sector oeste de la ciudad de San José, el cual pretende optimizar el tráfico en ese sector, así como reducir la congestión vial y los tiempos de recorrido.

Si bien esta medida es un pequeño avance en la solución del problema que se presenta en el transporte de nuestro país, dista mucho de resolver integralmente los problemas del transporte en esta ciudad y mucho menos, a nivel de todo el territorio nacional. Para la Defensoría es inadmisibles que, pese a la situación fiscal por la que atraviesa el país, se inviertan una gran cantidad de recursos en la elaboración de proyectos que luego son archivados porque no existe la voluntad de ejecutarlos. Al menos con el reordenamiento vial del sector oeste de San José, se dio un primer paso para tratar de corregir algunas deficiencias que el mismo presenta y que, a partir de esta experiencia, la Defensoría espera, como lo espera todo el país, que las autoridades respectivas asuman el compromiso de trabajar por un transporte público eficiente, que coadyuve a elevar la calidad de vida de nuestros habitantes.

También es importante mencionar que, producto del aumento desmedido en los precios internacionales del petróleo -lo cual ha tenido un fuerte impacto en la economía del país-, el Poder Ejecutivo diseñó un Plan de Contingencia con el fin de tomar medidas que posibiliten el ahorro energético.

Entre las medidas más importantes se incluye la reducción de la circulación de vehículos en el Área Central Comercial de San José en los períodos pico de la mañana y de la tarde -conocida como

pico y placa; y el escalonamiento de horarios en el sector público.

Según las estimaciones hechas por el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en el período de agosto-2005 a febrero-2006 en lo que respecta a la gasolina súper y regular, se presentó una reducción neta de 28 mil metros cúbicos, es decir, una variación porcentual de -5,66%. Esto, según el MINAE, puede interpretarse como un consumo evitado, el cual es equivalente a 6.895 millones de colones, valorado según el precio promedio de importación de las gasolinas.

Es importante mencionar que no se incluye dentro de estos datos el diesel, en razón de que este rubro no formaba parte del objetivo del Plan de Contingencia, debido a que su uso está asociado a actividades productivas y de transporte de carga y al transporte público de pasajeros.

La Defensoría estima que, si bien con las medidas del Plan de Contingencia se logró obtener una reducción en el consumo de combustible⁴, no tuvo el mismo efecto en relación con el congestionamiento vehicular en los períodos en que se aplicó la restricción. Por tal razón, la Defensoría de los Habitantes considera que para lograr un ahorro energético más efectivo, es pertinente desarrollar una planificación más elaborada, y quizás tomar medidas mucho más agresivas, de manera que los resultados que se obtengan de dicho Plan, sean más efectivos. Se debe tener presente que los congestionamientos en nuestras vías provocan mayores tiempos de viaje de los conductores, un aumento en el consumo de combustible y se

⁴ Datos del MINAE suministrados mediante oficio No.DSE-273-2006 de fecha 24 de agosto de 2006.

incrementa la contaminación ambiental, entre otras cosas.

Lo anterior tiene un efecto directo en la prestación del servicio de transporte público en razón de que se alargan los tiempos de recorrido lo cual requiere que, para brindar la misma cantidad de servicios, se necesita utilizar un mayor número de unidades y como consecuencia de ello, las tarifas de este servicio tienden a incrementarse, afectando con esto a las y los usuarios.

Siguiendo con la línea de los problemas que se presentan en la actividad del transporte público, se debe indicar que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, dentro de los procesos tarifarios que realiza en el transporte remunerado de personas, modalidad autobús, buseta y microbús, recibe solicitudes de las empresas operadoras de este servicio público para que se le ajusten las tarifas de sus rutas. Sin embargo, en ciertos casos, estas empresas solicitan que se ajusten las tarifas de las otras rutas que comparten el mismo corredor común⁵ en el cual operan. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, después de analizar la solicitud respectiva, si determina que el aumento técnicamente se justifica, procede a fijar la nueva tarifa, incluyendo en algunas ocasiones, las tarifas de las demás rutas que comparten el corredor común.

En relación con este procedimiento, la Defensoría de los Habitantes le ha indicado reiteradamente a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos la inconveniencia de su aplicación, debido a que no resuelve el problema que se viene presentando en las estructuras

⁵ Este tema se desarrolló con más amplitud en el Informe Final N° 04276-2003-DHR, del 30 de abril del 2003

tarifarias de las rutas que operan dentro de un mismo corredor. Por el contrario, dicho procedimiento permite el incremento de tarifas que no responden a la realidad operativa de las empresas, por la simple razón de que no se les examina su equilibrio financiero, con el consecuente perjuicio para las y los usuarios.

Aún más, desde la perspectiva de fijación de las tarifas, se genera un incumplimiento de la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos dado que en el artículo 3 inciso b) se establece que las tarifas deben fijarse tomando en consideración el principio de servicio al costo, condición que no se cumple al fijar las tarifas de aquellas rutas que comparten el corredor común con las que plantearon la solicitud de aumento ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Por otro lado, la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, obliga al Consejo de Transporte Público entre otras cosas, a regular el sistema de transporte público, dentro de lo cual deben considerarse los corredores comunes. No obstante, la Defensoría de los Habitantes no observa ninguna voluntad por parte de las autoridades respectivas para solucionar el problema que se presenta en los corredores comunes y a la fecha esta Defensoría no conoce que se haya realizado ningún estudio para regular dichos corredores.

Otro de los temas relevantes que tiene, un impacto significativo sobre los derechos e intereses de las personas que utilizan este servicio público, y que además ha sido objeto de cuestionamientos tanto por parte de los operadores del servicio como de las y los usuarios y esta Defensoría de los Habitantes, es el que se refiere a las metodologías tarifarias que la Autoridad

Reguladora ha venido utilizando en el cálculo de las tarifas del transporte remunerado de personas.

En el caso del servicio público modalidad autobús, buseta y microbús, la ARESEP venía utilizando una metodología denominada “Modelo Econométrico”, el cual utiliza valores medios para determinar los costos de operación y a partir de estos valores medios se calculan las tarifas. Sin embargo, se ha detectado que esta metodología muestra algunas inconsistencias en los resultados de los análisis tarifarios, como por ejemplo en aquellas rutas que tienen flotas muy pequeñas (uno o dos autobuses), en donde los incrementos de tarifas, por lo general superan el cien por ciento.

En razón de lo anterior, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos diseñó otras metodologías para el cálculo de las tarifas del transporte público que llamó “Herramientas Complementarias”, y que, como su nombre lo indica, se aplican complementariamente al “Modelo econométrico”. No obstante, este esfuerzo técnico de la Autoridad Reguladora por encontrar una solución al problema del cálculo de las tarifas del transporte público, ha sido insuficiente e insatisfactorio, especialmente para los empresarios de este servicio público, en razón de que como son varias las herramientas de cálculo, las cuales reflejan distintos porcentajes de incremento y se aplica sólo uno, los operadores y las y los usuarios del transporte no siempre tienen claro el o los criterios utilizados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para definir las tarifas.

Situación similar ocurrió con la metodología utilizada para fijar las tarifas en el servicio público modalidad taxi, en donde la ARESEP inicialmente

aplicó el modelo que utilizaba el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual luego fue desechado por otros criterios de cálculo que no eran los idóneos, aunque posteriormente el problema de tarifas en esta modalidad se corrigió, cuando la Autoridad Reguladora diseñó una nueva metodología que es la que se está aplicando en la actualidad.

Por otro lado, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos diseñó y aprobó un Procedimiento de Fijación Extraordinaria de Tarifas y Modelo Automático de Ajuste para las tarifas del transporte público modalidad autobús, el cual fue recurrido por la Defensoría de los Habitantes por considerar que dicha metodología contemplaba factores de costo que son propios de una fijación ordinaria, lo cual desnaturalizaba la filosofía del ajuste extraordinario y encarecía más de los debido las tarifas que se fijaban mediante este procedimiento. Además, mediante este procedimiento se violaba el derecho de las personas a participar en las audiencias públicas para exponer su posición respecto del aumento solicitado en las tarifas, situación que los dejaba en clara desventaja frente a los empresarios de buses.

En lo que se refiere a las metodologías tarifarias de los servicios públicos, es claro el mandato que la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos le impone a este ente en el sentido de que si esta institución lo considera pertinente, puede formular los modelos para fijar las tarifas de los servicios públicos. No obstante, la Defensoría estima que ha transcurrido mucho tiempo en el cual se ha venido aplicando una metodología para la fijación de tarifas de buses que es inadecuada, y no encuentra justificación para que no se haya diseñado una nueva metodología que

resuelva el problema de la fijación tarifaria en esta modalidad de transporte público.

A raíz de los problemas que ha experimentado el transporte público, la Defensoría de los Habitantes, durante varios años, ha tenido que investigar un significativo número de denuncias interpuestas por los habitantes, las cuales se relacionan con las omisiones y hasta inacciones del Consejo de Transporte Público.

Como se indicó anteriormente, con la promulgación de la Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad de Taxi, se creó el Consejo de Transporte Público, al cual se le asignaron las funciones de definir las políticas, vigilancia, control y regulación en lo que a Transporte Público se refiere.

Asimismo, con la creación del Consejo se esperaba garantizarle al país un Sistema Nacional de Transporte con autosuficiencia financiera y autonomía administrativa de tal forma que pudiera ejecutar sus programas eficientemente. A pesar de las buenas intenciones de la ley y de algunos funcionarios de las autoridades gubernamentales para solucionar los grandes problemas que se presentaban en el transporte público, la gestión del Consejo de Transporte Público, en términos generales, se puede calificar como deficiente, y en este sentido, resulta notorio que no ha cumplido con las expectativas que de él se esperaba, por lo que se encuentra en deuda con las y los usuarios del transporte público.

Entre las fallas que ha detectado la Defensoría que ocasionan la molestia y las quejas de las y los habitantes ante esta Defensoría se encuentran las siguientes:

➤ El Consejo de Transporte Público tiene serias deficiencias que son reflejo, en parte, de una inadecuada estructura organizacional y una débil planificación institucional en la que se observa carencia de adecuados mecanismos de coordinación entre las respectivas unidades.⁶

➤ La reprogramación en las inspecciones por parte del Departamento de Inspección y Control para realizar los estudios de campo, es el reflejo de una falta de coordinación, comunicación y falta de recursos entre los departamentos encargados de ejecutar esas funciones y sobre todo humano⁷

➤ El Consejo de Transporte Público tarda meses y hasta años para realizar una inspección de una queja interpuesta por un habitante, misma que, por la demora en ser atendida, algunas veces carece de interés para el habitante o el motivo de la queja desapareció, aunque no por la acción del Consejo de Transporte Público. Igual tratamiento reciben las solicitudes de autorización de nuevos servicios que le presentan los habitantes, los cuales tardan mucho tiempo para ser resueltos⁸.

➤ La Junta Directiva del Consejo, por su parte, tarda demasiado tiempo en conocer y resolver los informes emitidos por las unidades técnicas del Consejo de Transporte Público.

➤ En lo que respecta al transporte público, el Consejo ha estado

ausente en el control que se debe ejercer en carretera para regular esta actividad, permitiendo que las empresas de transporte público ofrezcan el servicio con unidades que no cumplen con las especificaciones que la ley les exige, ocasionado con ello la molestia de las y los usuarios⁹.

Al respecto, la Defensoría considera que las causas por las cuales se dan las fallas antes citadas, se fundamentan, principalmente, en los siguientes aspectos:

➤ Una normativa que no se ajusta a las necesidades actuales que demanda el transporte público, situación que de una u otra forma violenta los Derechos de las y los habitantes.

➤ Falta de voluntad política para crear un nuevo sistema regulatorio que regulen adecuadamente el servicio de transporte público. Lo anterior se sustenta en que ya se presentó un proyecto de ley a la Asamblea Legislativa para reformar integralmente la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores el cual actualmente está archivado.

➤ Los jefes del Ministerio de Obras Públicas y Transporte y del Consejo de Transporte Público están sometidos a las decisiones de niveles políticos superiores, los cuales no tienen dentro de sus prioridades desarrollar un sistema de transporte público, moderno, eficiente y de calidad. Ejemplo de ello es el proyecto de Sectorización, del cual se hicieron los estudios técnicos respectivos para su ejecución, los

⁶ Para conocer mayores detalles, se puede consultar el Informe Anual del período 2003-2004

⁷ Ver oficio del Departamento de Inspección y Control del CTP n.º DIC-05-088 de fecha 13 de enero de 2005

⁸ Casos como el denunciado, se puede consultar en el Informe Final del Expediente n.º 12524-25-2002-QJ

⁹ Mas detalles se pueden consultar en el Informe N° DAEC-418-2005 de fecha 9 de diciembre de 2005.

cuales iniciaron en el año 1999. Sin embargo, actualmente dicho proyecto ya no es una prioridad para las Autoridades del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Consejo de Transporte Público.

➤ No existe marco jurídico sancionatorio adecuado que permita corregir los actos contrarios a la ley que las empresas de transporte público frecuentemente incumplen.

➤ Limitación presupuestaria para contratar más técnicos y profesionales que le permitan al Consejo de Transporte Público llevar a cabo ejecutar eficientemente las tareas que por ley le han sido asignadas.

➤ Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes no tiene la capacidad técnica para afrontar la problemática que se presenta en la prestación del servicio de transporte público.

➤ Otro aspecto que a criterio de la Defensoría incide en que los problemas del transporte público no tengan una pronta y adecuada solución, es producto de la conformación de la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público, la cual está integrada por miembros que tienen intereses muy distintos entre sí, dejando de lado el interés del habitante.¹⁰

Por otra parte, dentro de las atribuciones que la ley le señala al Consejo de Transporte Público es velar por la labor de fiscalización en relación con la revisión técnica vehicular, lo cual realiza a través del Organo

Fiscalizador de RITEVE¹¹. No obstante, el Organo Fiscalizador no ha alcanzado los resultados esperados, en razón de los siguientes aspectos:

➤ El Consejo de Transporte Público no ha promovido ninguna capacitación ni técnica ni jurídica para los miembros del Organo Fiscalizador, quienes han tenido que aprender sobre la marcha cómo hacer la fiscalización de la Revisión Técnica.

➤ Existe una confusión en la definición de competencias entre el Organo Fiscalizador y la Junta Directiva del Consejo de Transporte Público.

➤ El Organo Fiscalizador carece de recursos para atender adecuadamente sus responsabilidades de fiscalización.

➤ El recurso humano que actualmente tiene el Órgano Fiscalizador no está asignado exclusivamente al mismo, lo cual incide en la disponibilidad de tiempo para atender las funciones propias de dicho órgano.

Conclusiones.-

1. La Defensoría de los Habitantes ha determinado que, en el servicio de transporte público, con mucha frecuencia se dan violaciones a los Derechos Humanos, sin que las instituciones que tienen la competencia de regular dicho servicio, tomen las medidas necesarias para erradicar esas transgresiones.

2. El Consejo de Transporte Público, a pesar de las amplias atribuciones que la ley le señala, ha sido incapaz de

¹⁰ Este tema se desarrolló con mayor detalle en el expediente N° 18250-25-2005.

¹¹ Informe Final expediente N° 18250-25-2005.

garantizarle a la ciudadanía el derecho que ésta tiene de recibir un servicio de transporte público moderno, eficiente y de calidad, que satisfaga las necesidades de transportación de las personas para convertirse en la alternativa de movilización más atractiva frente a otros medios de transporte.

3. La normativa existente, que regula el transporte público, contiene muchos vacíos y es omisa en aspectos de tipo sancionatorio, lo que dificulta, en gran medida, la labor de planificación, regulación, control y fiscalización de las instituciones reguladoras

4. La Defensoría de los Habitantes estima que, a pesar de que tanto el Ministerio de Obras Públicas y Transportes como el Consejo de Transporte Público han realizado los estudios respectivos para mejorar el transporte público, se evidencia la falta de voluntad política en los niveles donde les corresponde tomar las decisiones para ejecutar los proyectos.

5. Dentro del marco jurídico que regula el transporte público, se establece, la obligación de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y del Consejo de Transporte Público, de velar por la calidad de este servicio. No obstante, la ARESEP ha obviado su responsabilidad en esta materia. Similar actitud ha tenido el Consejo de Transporte Público en donde, a pesar de haberse emitido desde el año 2000 el Decreto Ejecutivo N° 28833-MOPT que establece el reglamento para evaluar la calidad y calificación del servicio de transporte público, a la fecha el Consejo de Transporte Público no ha hecho efectiva su aplicación, con lo que se ha privado a las y los usuarios de recibir un transporte público de calidad al cual tiene derecho y paga por ello.

Recomendaciones.-

El transporte público de nuestro país, tal y como se ha mencionado en este informe, se encuentra en crisis, producto de varios factores. Entre los más importantes se pueden indicar la incapacidad de las instituciones para regular esta actividad y la falta de un marco jurídico adecuado que permita a la Administración sancionar en forma más efectiva a las empresas operadoras del servicio por actuaciones irregulares en la prestación.

En razón de lo expuesto en el presente informe, la Defensoría de los Habitantes considera importante hacer las siguientes recomendaciones:

AL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES Y AL CONSEJO DE TRANSPORTE PÚBLICO:

1- Debido a que la Ley Reguladora del Transporte Remunerado de Personas en Vehículos Automotores, es una de las normativas principales en la regulación del transporte remunerado de personas y dado que no es idónea para regular actualmente este servicio público, se recomienda elaborar un proyecto de ley que la sustituya y corrija las deficiencias del sistema. En este sentido, se deben realizar las gestiones pertinentes para que sea analizado y aprobado por la Asamblea Legislativa.

2- Dar cumplimiento efectivo, según lo dispone la ley, a la atención inmediata de las inquietudes que las y los habitantes de nuestro país presentan a estas instituciones, con el fin de garantizarle a éstos el derecho que tienen de recibir una respuesta oportuna.

3- Fortalecer las unidades técnicas del Consejo de Transporte Público con personal técnico y recursos materiales, con el fin de que puedan atender en

forma eficiente, adecuada y oportuna las demandas de las y los habitantes, en lo que a transporte público se refiere.

4- Tomar las previsiones necesarias para la aplicación efectiva del Decreto Ejecutivo N°. 28833-MOPT.

A LA AUTORIDAD REGULADORA DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

- Crear los instrumentos técnicos y legales para hacer efectiva la evaluación de la calidad del servicio de transporte público remunerado de personas y sancionar a aquellas empresas que no cumplan con esta disposición legal.

II Segmento |

Los Derechos de las y los consumidores; las obligaciones de los Comerciantes: prácticamente sin control.-

Un claro ejemplo del trabajo de la Defensoría de los Habitantes en defensa de los llamados intereses difusos descritos en la introducción de este capítulo, es el caso de los derechos de los consumidores y consumidoras y los usuarios y usuarias que se tratarán en este apartado y que por su relevancia, en cuanto a la incidencia en la calidad de vida de toda la población, son un tema prioritario y permanente en la agenda de la Defensoría.

Existen dos normas de especial importancia en cuanto a la salvaguardia de los derechos económicos y sociales de la colectividad nacional, aunque no son las únicas; se trata de la Constitución Política de la República, particularmente su artículo 46¹² y la Ley N° 7472, -Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor-.

En razón de lo anterior, se considera oportuno hacer un breve repaso de su origen y qué mejor forma de hacerlo que analizando, dentro de la política

económica del momento, los motivos del legislador para promulgar la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, y para modificar el artículo 46 de la Constitución Política.

A partir de los años 80 el Estado costarricense apostó a la apertura comercial por considerarse que generaría la competencia necesaria para solucionar los problemas de oferta, calidad y precio de los bienes y servicios comercializados en el país, posición que se ha mantenido hasta la fecha. Igualmente, se dio la apertura del monopolio de la banca estatal.

En 1993, el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, indicando en su exposición de motivos, entre otras cosas, que:

“Es necesario combinar, en forma armónica y equilibrada, los requerimientos de la apertura comercial de nuestro país, que fomenta la participación del mayor número posible de agentes económicos en el mercado, con la necesidad imperiosa de proteger al consumidor frente a las prácticas y estrategias empresariales, cada vez más

¹² Reformado por Ley N° 7607 de 29 de mayo de 1996

ingeniosas y dinámicas a que se verá expuesto, en forma creciente, conforme la apertura se vaya consolidando.”

Y se añade:

“Para consolidar y dar permanencia a ese conjunto de derechos (refiriéndose a las directrices de las Naciones Unidas aprobadas en 1985), así como a los respectivos medios de acción y de tutela jurídica, convendría incorporar a nuestra Constitución Política, una norma que recoja los principios y derechos constitucionales del consumidor, contemplados en las más modernas Constituciones del mundo, Como la de España y Colombia.”

El proceso evolutivo del comercio en Costa Rica cada vez más liberalizado, hizo evidente la debilidad del consumidor y la consumidora frente a la maquinaria comercial, surgiendo la necesidad de una reforma al artículo 46 de la Constitución Política con el fin de precisar mejor los supuestos por los que se debía limitar la libertad de empresa en general, reconociéndose su ejercicio en una “economía social de mercado”. Es decir, una economía en la que no sólo priven las fuerzas de la oferta y la demanda, sino que se reconozca el interés público y el mismo prevalezca sobre el interés particular, estableciéndose limitaciones y prohibiciones a favor de los y las consumidores, usuarios y ahorrantes.

Así, se reforma el artículo 46 de la Constitución elevando a rango constitucional los derechos e intereses de las y los consumidores, usuarios y usuarias.

Paradójicamente, aunque cada día los derechos que nos ocupan se

reforzaban en cuanto a su respaldo legal, se restringían los controles sobre el comercio, se reducía el poder de intervención del Estado y se dejaba en manos de habitantes sin recursos técnicos y económicos la vigilancia y control de las obligaciones del comercio y del respeto a sus derechos.

Así, en materia de protección a las y los consumidores, se ha dado un repliegue del Estado costarricense, el cual, asumiendo que el primero debe ser el defensor de sus derechos y que el mercado funciona a la perfección, ha dejado de ejercer el debido control sobre el cumplimiento de obligaciones establecidas por ley para los importadores, productores, comerciantes y prestatarios de servicios, sin considerar que son controles que no pueden ser ejercidos efectivamente por los consumidores.

El ciudadano común en su gran mayoría no tiene la formación académica, ni los equipos necesarios para controlar calidad, peso y composición de los bienes, ni para realizar cálculos contables. Además, no tienen acceso a la información, los registros, contabilidad y documentos de los comerciantes y prestadores de servicios necesarios para cualquier verificación y análisis y sobre todo, porque en razón de lo anterior, la más de las veces, ni siquiera se dan cuenta de que sus derechos están siendo violentados.

La Defensoría de los Habitantes ha logrado determinar que en muchas ocasiones hasta la información que el comerciante está obligado a suministrar por mandato de ley, no es brindada adecuadamente y con la cantidad, detalle y claridad que ameritan las diferentes transacciones, sin que tal situación pueda ser detectada por el interesado, por lo que termina comprando o firmando contratos sin

estar plenamente enterado de las repercusiones de tal acto.

También se ha logrado detectar que muchas veces los prestadores de servicios del sector público –a los que la Defensoría debe vigilar en su desempeño- no sólo no le brindan a los usuarios la información clara y precisa sobre aquello que les afecta, sino, que además, no atienden con el interés, seriedad y responsabilidad requeridos los reclamos de sus clientes, por lo que ellos deben entonces recurrir a la Defensoría en busca de ayuda, al igual que cuando se trata de entes privados deben recurrir a la Comisión Nacional del Consumidor y de esa forma hacer cumplir la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor y la Constitución Política de la República que consagran los derechos económicos y sociales de los consumidores y usuarios.

Un claro ejemplo de esta situación es el caso del Banco Popular y de Desarrollo Comunal que en los años 80 creó un sistema de financiamiento para compra de vivienda que llamó de “cuota escalonada”, dirigido, en principio, a personas de escasos recursos que no tenían capacidad de pago para adquirir una deuda de cuota fija.

La “*cuota escalonada*” consiste en que, aunque al principio la cuota que paga el cliente no cubre la totalidad de intereses más amortización, la cuota se va ajustando periódicamente en un porcentaje “X” y al pasar el tiempo y con esos ajustes, se empiezan a cubrir cada vez más los ítems no cubiertos anteriormente, hasta que al final del período se paga la totalidad de la deuda.

No obstante, el Banco Popular incurrió en una serie de errores en la aplicación del sistema, que hicieron que no sólo no se lograra el pago de la deuda en el

plazo indicado, sino que más bien, en muchos casos al final del plazo del préstamo el saldo fuera muy superior al préstamo inicial. El caso extremo se dio cuando una cliente, luego de pagar puntualmente durante todo el plazo pactado, tenía un saldo casi nueve veces mayor que el monto original de crédito.

Algunos clientes notaron que algo anormal ocurría con su cuenta, pero el Banco no les resolvía nada, razón por la cual debieron recurrir a la Defensoría en busca de apoyo; los otros se enteraron de que algo andaba mal con sus operaciones de crédito porque la Defensoría los llamó para informarles.

En la investigación realizada, la Defensoría de los Habitantes determinó que había 42 operaciones de crédito con problemas como los indicados y que originalmente se dieron 150 créditos bajo esta modalidad. Después de varios meses, el Banco informó a la Defensoría que el número de clientes afectados por errores internos de esa institución en los cálculos de los créditos en la modalidad indicada ascendía en realidad a 61 personas y que algunos no fueron reportados en el informe original porque ya habían cancelado sus operaciones, pagando incluso por los errores del BPDC.

Los afectados eran personas de escasos recursos que no sólo fueron perjudicados económicamente, sino también moralmente, pues les generaba una gran angustia el incremento en la deuda, el crecimiento cada vez mayor de las cuotas y las amenazas de ser pasados a cobro judicial con la consecuente pérdida de sus viviendas, a pesar de haber cumplido con su parte en cuanto a lo pactado.

La Defensoría consideró que el Banco debía asumir su responsabilidad,

resolver la situación de todos las y los afectados y resarcir el daño ocasionado a todos ellos, incluso a aquellos que cancelaron sus deudas. Así se le hizo ver a la Junta Directiva Nacional del Banco Popular y de Desarrollo Comunal, que se comprometió a resolver todos los casos.

Aunque no todos los y las clientes consultados están plenamente satisfechos con lo resuelto o acordado con el BPDC para la resolución de su caso, de acuerdo con un sondeo realizado por la Defensoría se considera –con base en la información aportada por el BPDC y los interesados–, que a todos se les resolvió su problema.

Si al caso del Banco Popular se suman otros analizados por la Defensoría en el pasado¹³; y si se observa además que en la página electrónica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio se informa que en tres investigaciones realizadas por ese Ministerio con respecto al cumplimiento por parte de los comerciantes del deber legal y constitucional de brindar la información necesaria para que las y los consumidores puedan tomar una buena decisión de consumo, se determinó que en la mayoría de los establecimientos no se cumplía con dicha obligación¹⁴; se infiere que hay una alta incidencia

en cuanto al incumpliendo del deber señalado.

Esa omisión de brindar información completa, clara y veraz a sus clientes por parte de quienes ejercen el comercio de bienes y servicios, le impide a las y los consumidores y usuarios contar con elementos de juicio suficientes y necesarios para tomar una buena decisión de consumo, en claro detrimento de sus derechos económicos y sociales.

Así, para la Defensoría es claro que:

1.- La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor no se cumple a cabalidad, porque no hay quién verifique en forma constante y sistemática que los comerciantes de bienes y servicios respeten los derechos de los consumidores y cumplan con sus deberes y porque esta función no puede ser ejercida eficientemente y en su totalidad por los y las habitantes.

2.- Las y los consumidores no tienen la capacitación, los instrumentos ni los recursos necesarios para verificar si el comerciante les está respetando sus derechos y si está cumpliendo así con todas sus obligaciones; ni siquiera pueden saber si la información que se les brinda es fidedigna o completa.

3.- Como los comerciantes saben lo anterior y prácticamente el Estado no los controla de oficio, y además, la probabilidad de que se descubra su falta es muy remota, muchos asumen el poco riesgo que implica actualmente no acatar la Ley. De esa forma, no respetan a cabalidad los derechos de las y los consumidores, ni siquiera en lo que respecta a brindar una información clara y veraz.

¹³ Por ejemplo el caso del cobro de comisiones por parte de Bancos Estatales sin comunicarlos debidamente a los clientes. Informe final DH-0311-2003 del 19 de Marzo de 2003.

¹⁴ En ventas a plazo de electrodomésticos el 33% no cumplía. También el 73.31% de los restaurantes y el 95.45% de los hoteles fallaron en cuanto a que no brindan la información que la ley les exige que deben brindar a los consumidores o usuarios.

Fuente:

<http://www.meic.go.cr/esp/consumidor>
(consultado el mes de abril de 2006).

Conclusión.-

La Defensoría ha detectado¹⁵, con base en sus investigaciones abiertas de oficio y las denuncias recibidas que a pesar de que tanto la Ley 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, como el artículo 46 de la Constitución Política consagran los derechos irrenunciables de las y los consumidores, éstos son irrespetados en una alta proporción y prácticamente no existe control alguno sobre su cumplimiento de los deberes de los comerciantes, ya que la ley delega esta labor en manos de los afectados quienes no cuentan ni con recursos técnicos ni económicos para realizar esa función eficientemente, por lo que el resultado es muy limitado y en la mayoría de los casos se circunscribe al incumplimiento de garantías y otras faltas muy sencillas y evidentes.

De lo anterior se puede inferir que los objetivos del legislador que promulgó tanto la Ley n.º 7472 como la reforma al artículo 46 de la Constitución Política no se alcanzan, pues los logros son escasos, producto de la falta de control real del cumplimiento o respeto de los derechos de las y los consumidores y usuarios.

La Defensoría considera que aunque las y los consumidores deben ser cada día más responsable y exigir el respeto a sus derechos, el Estado no puede dejarlos solos, y que debe hacerse una reforma legal a fin de que el cumplimiento de las obligaciones de los comerciantes sean verificadas por el Estado, y que en caso de incumplimiento, también denuncie a los infractores y se sancionen fuertemente.

¹⁵ Informe final DH-0311-2003 y Expediente N° 15856-25-2003-IO

El mercado no ha sido la solución a todos los problemas de las y los consumidores. Si lo que se esperaba con la apertura era la llegada de muchos oferentes y productos a muy bajos precios para el consumidor, el objetivo no se ha cumplido toda vez que, por su tamaño y por la mentalidad de nuestros comerciantes, esos beneficios no se han trasladado a las y los consumidores y usuarios. El escaso tamaño del mercado costarricense no ha favorecido la competencia y por ello, los grandes perdedores han sido las y los consumidores que pagan cada día más por los productos y los servicios, no reciben la información necesaria para una buena decisión de consumo, no puede determinar si la calidad que obtienen es la que debe ser de acuerdo a las normas de calidad y salud; y, además, tampoco pueden verificar técnicamente los contenidos y pesos de los productos, por lo que quedan en franca indefensión frente a posibles lesiones a de sus legítimos intereses económicos.

2.- SUPEN y CONASSIF ¿A quiénes resguardan?.-

La Ley de Protección al Trabajador – Ley N° 7983– que entró en vigencia el 18 de febrero de 2000, estableció una serie de disposiciones que modificaron la normativa de derechos laborales de los trabajadores. Su propósito fue la creación de una segunda pensión, complementaria a la que se recibe de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) u otro régimen a que se haya pertenecido.

Los componentes fundamentales de la Ley de Protección al Trabajador han sido dos: a) la creación de un ahorro laboral propiedad de las y los trabajadores asalariados, el cual surge a través de la creación del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) y, b) la

creación de un Régimen Obligatorio de Pensiones Complementaria (ROPC).

Con la entrada en vigencia de esta Ley, el pago de la cesantía (8,33%) se dividió en un 3% que se deposita en el FCL, y el restante 5,33% que sigue rigiéndose por las reglas consideradas en el artículo 29 del Código de Trabajo.

Para administrar los fondos obligatorios de pensión y ahorro laboral, la Ley, en su artículo 30, autorizó exclusivamente a empresas operadoras definidas como personas jurídicas de Derecho Privado. Estas operadoras, como único ingreso por la administración de los fondos obligatorios, pueden cobrar una comisión (artículo 49), la cual se establece sobre una base determinada por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) y aprobada por el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF).

Debido a la fecha en que entró en vigencia la Ley de Protección al Trabajador y puesto que la administración de fondos de pensión es un proceso de largo plazo, a la fecha de este informe no se ha otorgado pensión alguna mediante este régimen.

A pesar de lo anterior, como parte de la protección de los derechos económicos, ha sido preocupación de la Defensoría la protección de los intereses de las y los trabajadores respecto a su futura pensión y el ahorro laboral; así como la labor de fiscalización y regulación que realizan la SUPEN como entidad reguladora del mercado.

Debe tenerse en cuenta que los recursos depositados en las cuentas de ahorro laboral y pensión complementaria, constituyen flujos de fondos constantes y obligatorio, sobre los cuales los beneficiarios no poseen ninguna ingerencia respecto a las

condiciones en que las operadoras administran dichos recursos.

Debido a esta situación, la Defensoría analizó el esquema de comisiones por administración, que por reglamento la SUPEN y el CONASSIF autorizan cobrar a las operadoras.¹⁶ Dicho esquema consiste en la aplicación de una comisión de un máximo de 8% sobre los rendimientos brutos de los fondos junto con una comisión de un 4% (máximo) sobre los aportes a las cuentas individuales.

En su informe final con recomendaciones, la Defensoría llegó a la conclusión de que la Ley de Protección al Trabajador, autoriza a las operadoras al cobro de una única comisión por la administración de los fondos obligatorios, y no de dos comisiones como establecieron la SUPEN y el CONASSIF mediante Reglamento; además que la comisión sobre aportes roza con los principios de razonabilidad, proporcionalidad y justicia que sustentan nuestro ordenamiento normativo.

Por estas razones, la Defensoría recomendó a la SUPEN y al CONASSIF eliminar del Reglamento la comisión sobre aportes y la comisión por pago de beneficios establecidas mediante Reglamento, y definir una única comisión sobre una base financiera adecuada y establecer el mecanismo para que las operadoras de pensiones restituyan los recursos cobrados como comisión sobre aportes a las cuentas individuales de las y los afiliados.¹⁷

¹⁶ Oficio DAEC-214-2005: "Informe Final con Recomendaciones sobre el Expediente n.º 18045-25-2004-QJ", de fecha 24 de junio de 2005.

¹⁷ Oficio DAEC-214-2005: "Informe Final con Recomendaciones sobre el Expediente n.º 18045-25-2004-QJ", de fecha 24 de junio de 2005, y oficio DAEC-274-2005:

Estas recomendaciones no fueron acogidas por la SUPEN y el CONASSIF, situación que obligó a la Defensoría, en el mes de enero de 2006, a acudir a la Sala Constitucional interponiendo una Acción de Inconstitucionalidad sobre la comisión sobre aportes aprobada por los entes reguladores, y otras comisiones no contempladas en la Ley de Protección al Trabajador. Dicha Acción fue admitida por la Sala y actualmente se encuentra en estudio.

Se concluye de esta forma que:

Aunque se ha cumplido con el mandato básico de la Ley de Protección al Trabajador, al establecerse una segunda pensión y un fondo de ahorro laboral, las entidades reguladoras del mercado de pensiones (SUPEN y CONASSIF), no han resguardado eficientemente los intereses de las y los trabajadores, al permitir, mediante reglamento, el cobro de comisiones no contempladas por la Ley, y en otros casos, mediante la definición de bases de cálculo abusivas (como los aportes y el saldo de las cuentas), las cuales incrementan los ingresos de las operadoras, independientemente de la buena o mala gestión de los fondos que administran.

3.- Recursos escatimados a la Salud.-

La Constitución Política otorgó a la vida humana un valor supremo y un reconocimiento expreso en el ordenamiento jurídico de mayor rango; específicamente mediante el artículo 21 constitucional que establece que *La vida humana es inviolable*. Por ello, el

“Respuesta a recurso de reconsideración sobre el Informe Final con recomendaciones del expediente n.º 18045-25-2004”, de fecha 26 de setiembre de 2005.

derecho a la vida es el bien protegido de mayor importancia en la escala de derechos fundamentales costarricenses. En torno a éste giran todos los otros derechos y sin su realización los demás no serían posibles.¹⁸

Debido a lo anterior, la Ley General de Salud –Ley N° 5395 de 30 de octubre de 1973– se concibió como una: *“...ley básica cuyo ámbito de obligatoriedad se refiere y gravita sobre los individuos... [Mediante la cual] para fines urgentes de protección de la salud pública, se ha dado mayor relevancia a las medidas administrativas que por propia autoridad pueden dictar las autoridades de salud, que a las sanciones penales propiamente dichas”*. En este sentido, la Ley permite la imposición de restricciones al ejercicio de otros derechos fundamentales, que ceden en importancia ante la consideración del interés público. Ello por cuanto en materia de salud pública: *“lo más importante es el cumplimiento de una orden sanitaria, que la imposición de una pena por su quebrantamiento”*.

Para la Defensoría de los Habitantes, el Derecho a la Salud toca los más profundos valores y derechos relacionados con la dignidad de la vida humana. Debido a esta íntima relación, se considera que las limitaciones al ejercicio efectivo del derecho a la salud, constituyen un serio atentado contra la realización efectiva del derecho a la vida.

¹⁸ Igualmente, el derecho a la vida se encuentra consagrado en los Convenios Internacionales suscritos y ratificados por Costa Rica que en materia de derechos de carácter fundamental integran nuestro ordenamiento jurídico con fuerza normativa de orden constitucional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 de la Constitución Política y la jurisprudencia la Sala Constitucional (Voto n.º 2313-95).

La realización efectiva del Derecho a la Salud requiere de una sociedad dinámica que facilite el acceso de recursos a todas las y los habitantes de manera que éstos puedan realizar sus derechos; y en particular, exige que el poder público asuma un papel activo para que los demás Derechos Humanos puedan gozar de una realización efectiva.

En el ámbito de la economía pública, la salud constituye un área propia para la acción del Estado, tanto por el carácter de bien público del servicio, como por las externalidades positivas que genera en la sociedad en su conjunto. Por ello, el sistema de salud pública busca la protección y mejora de la salud de las y los habitantes mediante la acción de la colectividad manifiesta en las instituciones estatales.

El Derecho a la Salud, impone al Estado obligaciones *de hacer*; por eso, para enfrentar esta responsabilidad el Estado debe organizar su accionar para que este derecho se pueda disfrutar efectivamente. Como lo ha establecido la Sala Constitucional, los derechos esenciales del ser humano no pueden quedar sujetos a las posibilidades económicas de las administraciones públicas:

*“No puede aceptar la Sala que a los seres humanos se les niegue el derecho a la salud y como consecuencia el esencial a la vida, en razón de la incapacidad de la autoridad pública para administrar eficientemente los servicios básicos de salud”.*¹⁹

Desde el punto de vista económico, la Defensoría analizó la situación presupuestaria del Ministerio de Salud, en cuanto a la asignación de recursos que realiza el Ministerio de Hacienda a

dicha cartera. Ello por cuanto en los últimos años Hacienda ha congelado recursos que la Ley de Presupuesto asigna al Ministerio de Salud, situación limita el accionar de ese Ministerio en cuanto al desarrollo de los programas de salud preventiva, desarrollo de la niñez y vigilancia epidemiológica, en este último caso, especialmente en el combate del dengue y malaria. Asimismo, la Defensoría también determinó que el Ministerio de Salud no ha hecho un uso óptimo de los escasos recursos que recibe debido a una deficiente labor de planificación interna.

Debido a lo anterior, la Defensoría llegó a la conclusión de que ambas circunstancias (congelamiento de partidas importantes de gasto por parte del Ministerio de Hacienda y deficiente planificación interna en el Ministerio de Salud), limitan la realización efectiva del Derecho a la Salud y a la Vida de las y los habitantes, consagrados en la Constitución Política, y en la Ley General de Salud, la cual ha pretendido brindar mayor relevancia a la eficiencia de medidas administrativas del Ministerio de Salud para salvaguardar la Salud Pública.

Por lo anterior, en su informe final, la Defensoría recomendó al Presidente de la República y al Ministro de Hacienda –Administración 2002-2006– que, en congruencia con el reconocimiento expreso de valor superior al Derecho a la Vida conferido por la Constitución Política, atendieran de forma prioritaria las necesidades de recursos financieros del Ministerio de Salud de manera que éste, como ente rector de la salud pública, pueda cumplir eficientemente con sus funciones y salvaguardar el Derecho a la Vida de las y los habitantes. Asimismo, se recomendó al Ministerio de Salud mejorar su planificación presupuestaria y realizar un estudio integral de la situación de las Áreas de Salud

¹⁹ Voto n.º 6801-93.

respecto a la disponibilidad de recursos humanos y materiales para el cumplimiento eficiente de las funciones encomendadas por Ley.²⁰

A pesar de lo anterior, la Defensoría continúa recibiendo quejas de los propios funcionarios de las Áreas de Salud respecto a las limitaciones financieras, de personal y de recursos materiales que impiden el buen cumplimiento de sus funciones. Debido a esta situación, la Defensoría solicitó a la Ministra de Salud saliente un informe sobre las acciones realizadas para el cumplimiento de las recomendaciones, el cual, al finalizar la pasada Administración no fue remitido. Dada esta situación, la Defensoría insistirá ante las nuevas autoridades de Salud para el cumplimiento de lo recomendado y así poder contribuir con la realización efectiva del Derecho a la Salud y a la Vida de las y los habitantes.

Se concluye de esta forma que:

Aunque la Ley General de Salud, para salvaguardar la salud de las y los habitantes y la vida humana, otorga una importancia significativa a las medidas administrativas que por propia autoridad puede dictar el Ministerio de Salud (bajo la premisa de que lo más importante es el cumplimiento de un orden sanitaria que la imposición de una pena por su quebrantamiento); dicha gestión se encuentra seriamente limitada por las restricciones presupuestarias a que es sometida esta cartera por parte del Ministerio de Hacienda.

Además de las restricciones presupuestarias, en el cumplimiento de

las funciones del Ministerio de Salud incide directamente la deficiente planificación interna del propio Ministerio, la cual limita y restringe los recursos (humanos, financieros y materiales) a las distintas direcciones regionales y sedes operativas de trabajo, que deben velar por la salud pública en las distintas comunidades del país.

4.- El eterno problema de los recursos que no son girados por el Ministerio de Hacienda.-

La Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias –Ley N° 8114– publicada en el Diario Oficial La Gaceta del 9 de julio de 2001, tiene por objetivo, según versa en la exposición de motivos, lo siguiente:

*“...contar con un sistema tributario **simple**, en la medida en que facilite al contribuyente el conocimiento de las obligaciones tributarias a que está sujeto; **eficiente**, toda vez que si lo hacemos más simple, pondrá a la administración, no sólo en capacidad de recaudar y administrar adecuadamente el sistema, sino y sobre todo, potenciar sus posibilidades de fiscalización; y más **equitativo** en la medida en que se elimine una serie de distorsiones existentes actualmente”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Debido a lo anterior, en materia de impuestos a los combustibles la Ley eliminó diversas cargas tributarias y estableció un impuesto específico y único que se actualiza trimestralmente (en cuanto a poder adquisitivo)

²⁰ Oficio n.º DAEC-404-2005: “Informe Final con recomendaciones sobre los Expedientes Número 17055-25-2004-QJ, 17759-25-2004-IO y 19807-25-2005-QJ”, de fecha 25 de noviembre de 2005.

mediante el Índice de Precios al Consumidor.²¹

Asimismo, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias, determinó en su artículo N° 5 algunos destinos específicos de la recaudación del impuesto único:

“Del producto anual de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles, se destinará un treinta por ciento (30%) a favor del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y un tres coma cinco por ciento (3,5%), exclusivamente para el pago de servicios ambientales, a favor del Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)...”

Dada la anterior normativa, la Defensoría se ha interesado en analizar dos aspectos básicos: a) si los recursos financieros recaudados por el impuesto único a los combustibles realmente se destinan al uso que la Ley dispone y, b) el efecto que tiene la actualización trimestral del impuesto sobre los usuarios finales de combustibles, dada la situación de inestabilidad y encarecimiento de los combustibles dada la crisis internacional de petróleo experimentada en los últimos años.

Respecto a la primera situación, la Defensoría encontró que, dado el principio constitucional de *caja única* del Estado, los recursos recaudados

²¹ Antes de la Ley N° 8114 los combustibles estaban sujetos a las siguientes cargas tributarias: a) el impuesto de ventas (13% sobre el precio final de venta); b) el impuesto selectivo de consumo (que era del 50 por ciento del precio del combustible); c) un impuesto de 15 por ciento para mantenimiento de las carreteras y, d) otro impuesto *ad-valorem*.

por el impuesto a los combustibles deben pasar directamente al Ministerio de Hacienda, quien debe girar los recursos a los destinos específicos establecidos por Ley. No obstante, en diversas ocasiones dichos recursos no son girados a los entes respectivos o se gira una cantidad significativamente inferior a los que por Ley les corresponden. Tal es el caso del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), el cual no ha contado con los recursos financieros necesarios para realizar las obras de infraestructura de ampliación y mantenimiento de la red vial que requiere urgentemente el país. Esta situación la ha justificado el Ministerio de Hacienda aduciendo la necesidad de dichos recursos para financiar otros programas e instituciones del Estado.²²

A pesar de la negativa de la anterior jerarquía del Ministerio de Hacienda para otorgar los recursos producto del impuesto único a los combustibles a las entidades beneficiarias, para este nuevo período gubernamental la Defensoría solicitará reunirse con las nuevas autoridades de Hacienda para el logro del financiamiento de las obras de infraestructura que requiere el país.

En cuanto al efecto de la actualización trimestral (aumento) del monto del impuesto único a los combustibles, la Defensoría encontró que dicho procedimiento, en períodos de aumentos en los precios de crisis petroleras implica un doble castigo a las y los habitantes que, por una parte pagarán el efecto de la manipulación de los precios por parte de los países productores de petróleo y, por otra, un aumento en los impuestos internos.²³

Por lo anterior, la Defensoría recomendó al Presidente de la

²² Expediente N° 20070-25-2005-QJ.

²³ Expediente N° 20070-25-2005-QJ.

República y al Ministro de Hacienda salientes elaborar y someter a discusión de la Asamblea Legislativa, un proyecto de ley por medio del cual se modifique el artículo 3 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias que, sin abolir el procedimiento de actualización del impuesto, establezca un condicionamiento a las actualizaciones trimestrales del impuesto único a los combustibles, de manera que en situaciones de crisis internacionales del petróleo no se efectúe dicha actualización.²⁴

La recomendación dada al Ministerio de Hacienda no fue acatada por el Ministro saliente, por lo cual la Defensoría continuará dando seguimiento al caso ante las nuevas autoridades económicas.

Se concluye de esta forma que,

Aunque la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias establece claros destinos específicos de los recursos recaudados por el impuesto único a los combustibles, el Ministerio de Hacienda generalmente no ha girado la totalidad de los recursos financieros que corresponden a las entidades beneficiadas, lo cual impide, y en el mejor de los casos limita, el cumplimiento del mandato legal de dichas entidades. Este es el caso del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), que no ha podido realizar las obras de infraestructura de ampliación y mantenimiento de la red vial que requiere urgentemente el país.

²⁴ Oficio DAEC-028-2006: "Informe Final con Recomendaciones sobre el Expediente n.º 20070-25-2005-QJ", de fecha 1 de marzo de 2006, y oficio DAEC-101-2006: "Respuesta a recurso de reconsideración sobre el Informe Final con recomendaciones del expediente n.º 20070-25-2005-QJ", de fecha 26 de abril de 2006.

Los Derechos Económicos de los habitantes se violentan porque se les cobra un impuesto que no llega a su destino. La recomendación de crear un mecanismo de condicionamiento a las actualizaciones trimestrales del impuesto único a los combustibles, de manera que en situaciones de crisis internacionales del petróleo no se efectúe dicha actualización, no soslaya este problema que requiere de una definición por parte del Estado costarricense: si se mantiene vigente el impuesto a los combustibles destinado a financiar la reparación y construcción de carreteras, ese destino debe respetarse.

Reflexión Final.-

Los derechos económicos y sociales son aquellos Derechos Humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado. Se pueden identificar por aquellas condiciones fundamentales para la satisfacción de las necesidades básicas que permiten la realización plena del ser humano conforme a su dignidad inherente.

Sin embargo, la doctrina jurídica ha observado dos aspectos que limitan la efectividad de los Derechos Económicos y Sociales. En primer lugar, su naturaleza pragmática que impide que sean exigibles de manera directa e inmediata por las y los habitantes, pues están condicionados por las posibilidades materiales de cada sociedad; y en segundo lugar, por sus características de derechos colectivos que hace que no puedan ser reclamables a nivel individual sino por el grupo o la sociedad.

Lo anterior define el quehacer de defensa de la Dirección de Asuntos Económicos, pues ésta investiga, de oficio o por la interposición de alguna queja, de acciones u omisiones

estatales que no necesariamente lesionan los derechos de una persona en particular, sino más bien lesionan o podrían lesionar los derechos e intereses de grupos de personas: una comunidad servida por una ruta de buses o el país como un todo en cuanto a precios de los combustibles erróneamente calculados.

Por tanto, como se ha apreciado en el desarrollo de este informe, la Dirección de Asuntos Económicos trabaja en defensa de derechos colectivos, aquéllos que tienen como titulares a comunidades enteras determinadas; intereses difusos, aquéllos que atañen

a diversos habitantes en ciertas circunstancias, sin que sea posible individualizar a sus titulares; e incluso los que podrían llamarse derechos nacionales o generales, aquellos que atañen a todos los habitantes del país en un momento determinado.

La defensa de los derechos e intereses económicos de las y los habitantes es fundamental en el proceso de defensa de los demás Derechos Humanos. Si no existen las condiciones económicas adecuadas, por más perfecto que un marco jurídico sea, los Derechos Humanos nunca podrán verse plenamente realizados.

Por una defensa del derecho a la salud y a un ambiente sano

Dirección de Calidad de Vida



“La calidad de vida no es un producto final que se pueda adquirir en un solo tracto: calidad de vida es un concepto sumamente dinámico de las relaciones y los procesos que tienden a asegurar la satisfacción de las necesidades vitales implícitas o explícitas de los seres humanos”

DHR-4575-96 11 de diciembre 1996
Expediente No. 1676-23-96
Defensoría de los Habitantes de la República

La Ley General de Salud N° 5395 de 30 de octubre de 1973 publicada en La Gaceta N° 222 de 24 de noviembre de 1973 y sus reformas¹: contexto y motivos de su promulgación.

El control del poder público que realiza la Defensoría de los Habitantes y el conocimiento de las quejas planteadas por las y los habitantes han permitido que la Institución evalúe la tutela a la salud pública que ha desarrollado el

¹Últimas reformas: Ley N° 7600 de 2 de mayo de 1996, La Gaceta N° 102 de 29 de mayo de 1996; Ley N° 5789 de 1 de setiembre de 1975, La Gaceta N° 178 de 20 de setiembre de 1975; Ley N° 6430 de 15 de mayo de 1980; y Ley N° 7093 de 22 de abril de 1988.

Ministerio de Salud a través de los años, experiencia que le ha permitido a la Institución la formación y consolidación de criterios sustantivos en los más variados temas que cobija la Ley General de Salud, así como también la identificación de debilidades normativas que han incidido negativamente en la calidad de vida de las y los habitantes.

A principios de la década de los años 70, como un paso inicial hacia la integración de todos los servicios de salud que se venía planteando desde hacía alrededor de 15 años, se unificaron las dos direcciones generales del Ministerio de Salud existentes al momento para constituir la Dirección General de Salud. Esta unificación representó el comienzo de una reestructuración y para lograrla fue necesaria una gran reforma legal que generó la "Ley General de Salud" y la "Ley Orgánica del Ministerio de Salud". Como parte de esta reforma, también se promulgó la Ley N° 5349 del 24 de setiembre de 1973, que autorizó el traspaso a la Caja Costarricense de Seguro Social de los hospitales bajo la conducción y dirección de la Dirección General de Asistencia Médico Social del Ministerio de Salud.

Con la implementación de esta Ley, entre 1974 y 1978, se produjo, de hecho, un esquema informal de prestación de los servicios de salud, que dejó a la Caja

Costarricense de Seguro Social las funciones de recuperación y rehabilitación, y al Ministerio de Salud la dirección del Sector de Salud, la vigilancia epidemiológica, el saneamiento ambiental y otros servicios de promoción de la salud y prevención de la enfermedad. El Consejo Técnico de Asistencia Médico Social del Ministerio de Salud modificó profundamente su estructura, y sus funciones se concentraron en la distribución y administración de recursos financieros.

Los principales motivos para promulgar dicho cuerpo normativo estuvieron orientados a tutelar la salud de la población como un bien de interés público, así como a garantizar la participación del Estado en su protección. Lo anterior se encuentra indicado en los primeros artículos de dicha ley:

“Artículo 1.- *La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.”*

“Artículo 2.- *Es función esencial del Estado velar por la salud de la población. Corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, al cual se referirá abreviadamente la presente ley como "Ministerio", la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley. Tendrá potestades para dictar reglamentos autónomos en estas materias.”*

“Artículo 3.- *Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la*

conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.”

Entre los derechos fundamentales protegidos por dicha normativa se encuentra el derecho a disfrutar de un ambiente sano y libre de contaminación, el cual está protegido por diferentes instrumentos internacionales. Específicamente sobre este tema, el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrito por la Asamblea General de la OEA en San Salvador el 17 de noviembre de 1988 consigna:

“Derecho a un medio sano.- Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos., Los Estados Partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.”

Asimismo, el principio primero de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente reunida en Estocolmo el 15 y 16 de junio de 1972 indica:

“El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras.”

Por su parte, la Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949 y sus reformas, incorpora la protección de dichos derechos fundamentales:

“Artículo 21.- *La vida humana es inviolable.”*

“Artículo 46.- .. 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.”

“Artículo 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimado para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado, garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

La Sala Constitucional de Costa Rica, ha desarrollado esta condición de derecho fundamental atribuida a la salud, en los siguientes términos:

“Desde los tiempos pasados, la preocupación por la salud en el ser humano ha sido una constante debido fundamentalmente a que es consustancial a la vida y es la prerrogativa más importante de los individuos, de ahí que esté plenamente justificada la aspiración de todos los hombres de ser personas sanas, y de vivir en un ambiente salubre y entre individuos que gocen de buenas

condiciones físicas, mentales e incluso sociales(...) Por su salud se entiende actualmente un estado completo de bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades como lo fue tradicionalmente. Modernamente es innegable el papel determinante que debe jugar el Estado costarricense, representado por el Ministerio de Salud en este campo, en cuando al establecimiento de programas para la protección de ese valor fundamental de todos los ciudadanos. Así lo ha interpretado esta Sala en jurisprudencia reiterada fundamentando el Derecho a la Salud a partir de una interpretación extensiva del derecho a la vida – constitucionalmente protegido en el artículo 21 de la Carta Magna- en estrecha relación con los derechos sociales de las personas que también están presentes en la Constitución.”²

En aplicación de lo dispuesto por el artículo 50 de la Constitución Política que garantiza el derecho a un ambiente sano, en relación con el artículo 21 que protege el derecho a la vida, y a la vida con calidad, y refiriéndose ambos artículos a derechos fundamentales, queda acreditada así la necesidad de protección y salvaguarda de este derecho de las y los habitantes de hoy y de las futuras generaciones, y por ende, del derecho a la salud derivado del artículo 46 de la Constitución Política.

La Sala Constitucional también ha sido conteste en referirse a la obligación del Ministerio de Salud de aplicar adecuadamente la Ley General de Salud, de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de dicho cuerpo normativo.

² Voto n.º 2522-97.

En protección de tales derechos, son muchos los aspectos incluidos en la Ley General de Salud que tienen total incidencia sobre las áreas temáticas de análisis del Área de Calidad de Vida de la Defensoría de los Habitantes, tales como los requisitos para operar laboratorios de salud; los deberes y restricciones relativos a los productos de higiene, cosméticos no médicos y otros usos; las actividades relativas a equipos y aparatos médicos; los deberes y restricciones de las personas relativos al control nacional e internacional de las enfermedades transmisibles; las personas que operan en materia de alimentos; las acciones y operaciones relativas a sustancias tóxicas y peligrosas; el agua para consumo humano y los deberes y restricciones a los que quedan sujetas las personas en la materia; la recolección y eliminación de residuos sólidos; la evacuación sanitaria de excretas y aguas servidas; los deberes y restricciones a que quedan sujetas las personas para evitar la contaminación; las actividades industriales; las urbanizaciones y salubridad de la vivienda; la construcción y operación de otros establecimientos de interés sanitario; el control de la fauna nociva para el hombre, entre otros. Tales aspectos guardan una estrecha e indiscutible relación con el derecho de las y los habitantes de gozar de una óptima calidad de vida. Las transgresiones a ello son conocidas por la Defensoría de los Habitantes, a través del Área de Calidad de Vida.

Experiencia de la Defensoría de los Habitantes en la aplicación de la Ley General de Salud.-

Lamentablemente, la experiencia institucional ha demostrado cómo, en la aplicación de la Ley General de Salud, el Ministerio de Salud ha sido ampliamente deficitario en los procedimientos establecidos para hacer cumplir la

legislación sanitaria en procura de garantizar la salud pública.

Precisamente el análisis de cada una de las investigaciones realizadas sobre la materia por la Defensoría de los Habitantes, ha permitido constatar la escasez de recurso material y humano así como las limitaciones presupuestarias impuestas por el Ministerio de Hacienda al Ministerio de Salud.

El tema del presupuesto del Ministerio de Salud fue analizado por la Defensoría de los Habitantes, señalándose que:

“...para la Defensoría de los Habitantes, el recorte presupuestario realizado por el Ministerio de Hacienda a los recursos solicitados por el Ministerio de Salud, constituye una seria limitación a la realización efectiva del derecho fundamental a la vida y a la salud, al principio de solidaridad y a los derechos de igualdad, consagrados en los artículos 1, 21, 33, 51, 73 y 74 de la Constitución Política, en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, convenios internacionales suscritos y ratificados por nuestro país.”³

Dicho lo anterior, no cabe duda de la necesidad de realizar un fortalecimiento institucional y financiero en el Ministerio de Salud, que le permita cumplir a cabalidad con su misión de garante de la salud pública.

³ Las investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes en atención al tema corresponde a los expedientes número 17055-25-2004-QJ, 17759-25-2004-IO y 19807-25-2005-QJ, las cuales estuvieron a cargo del Área de Asuntos Económicos.

La normativa en análisis es constante en delegar la responsabilidad de su cumplimiento en el propietario o administrador de los establecimientos de salud públicos, privados o mixtos, en los regentes profesionales, en los propietarios de las industrias y en todos los centros en general que pudieran incidir directa o indirectamente en la salud de las personas, con lo cual se ha establecido expresamente la obligación genérica del habitante de cumplir con las disposiciones sanitarias.

No obstante no ha existido en la normativa esa misma claridad a la hora de establecer el papel del Estado en la promoción y vigilancia del bien jurídico a que está llamado a tutelar como lo es la salud pública. Justificando lo anterior las situaciones irregulares del Estado en cumplimiento de la Ley General de Salud, pese a su posición de ente rector en la materia.

Durante el período en relación con el cual se rinde el presente informe, el Área de Calidad de Vida asumió 433 nuevas denuncias, de las cuales un 63,27% corresponde a denuncias por violación al derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, es decir 274 denuncias⁴.

De este total el 30% fueron denuncias por contaminación sónica, es decir, 82 denuncias; el 21,5% correspondió a denuncias por inadecuada disposición de excretas, aguas servidas y pluviales, es decir 59 denuncias; y el 11,3 % correspondió a denuncias por mala calidad o inadecuado suministro de agua potable, es decir, un total de 31 casos. Números que manifiestan cómo las investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes evidencian

⁴ El 36,73% restante de las denuncias asumidas por el Área de Calidad de Vida un 8,79% corresponde al tema de vivienda de interés social y un 27,94% a atención de servicios de salud.

el incumplimiento a la Ley General de Salud, particularmente en los temas señalados.

A continuación se desarrollarán las temáticas correspondientes de contaminación sónica; inadecuada disposición de excretas, aguas servidas y pluviales; así como mala calidad o inadecuado suministro de agua potable, considerando los lineamientos desarrollados por la Defensoría de los Habitantes, así como las recomendaciones giradas al Ministerio de Salud, como instancia pública llamada a tutelar la salud pública.

1. Problemática por contaminación sónica.-

“...me apersono a interponer formal queja contra la Iglesia... quienes desde las 6:30 de la tarde y hasta las 8 de la noche, realizaron un gran escándalo y como el escrito es chofer de taxi, a esa hora necesitaba dormir, sin embargo, me despertó el escándalo y no pude dormir más; tengo dos meses de vivir en el lugar, sin embargo ya es insoportable el ruido que hace esta Iglesia y no creo que cuenten con permiso alguno para realizar este enorme ruido...”

Expediente No. 18027-23-2004

Defensoría de los Habitantes de la República

La Defensoría de los Habitantes, desde su creación, ha conocido de la problemática de contaminación atmosférica, especialmente contaminación sónica –proveniente de industrias, bares, restaurantes, templos, entre otros-- y se ha constatado el problema que esto significa para la población nacional.

Sobre el tema se ha venido trabajando de cerca con el Ministerio de Salud con el fin de tratar de buscar alternativas para

resolver los problemas que generan las actividades contaminantes. Este tipo de conflicto tiene particularmente efectos perjudiciales en la salud de las y los habitantes, como por ejemplo, cambios en el ritmo cardíaco, reducción del diámetro de los vasos sanguíneos en las regiones periféricas – en especial en la piel – afectación del sueño, irritación y agresividad, todo lo cual, a largo plazo, puede alterar la salud física y mental de las personas, entre otros efectos adversos.

Señala el Manual de Medidas Acústicas y Control del Ruido:

“En general, como factor de riesgo para enfermedades definidas, el ruido parece menos importante que fumar, la alimentación, el ejercicio físico y otros hábitos cotidianos. Todos estos factores pueden afectar la salud después de varios años. En un estudio que investigó el estado de salud general y las condiciones de trabajo de 29 personas, los datos anamnésicos y un examen médico minucioso aportó información acerca del estado de salud. Los ruidos destacan como uno de los factores estresantes más relevantes en el lugar de trabajo. Sobre todo con respecto a los trastornos cardiovasculares, ambos aspectos del estrés del ruido –la medida objetiva de la exposición y la evaluación subjetiva de la molestia—predicen, en gran medida, la ocurrencia de quejas o enfermedades.”⁵

Entre los problemas más graves por resolver, se encuentra la carencia de recursos por parte del Ministerio de Salud para la realización de las

mediciones sónicas, dentro de lo cual se incluye la falta de capacitación de sus funcionarios sobre la aplicación de la normativa existente, además de falta de equipo y disponibilidad del mismo para la realización de las mediciones sónicas; así como la falta de directrices claras sobre los procedimientos a seguir en las denuncias que se presentan por este tipo de contaminación.

Los aspectos específicos que preocupan a la Defensoría son los siguientes:

a.- Inadecuada calibración de los sonómetros. Al respecto la Defensoría de los Habitantes ha indicado que se debería enviar el aparato a la casa matriz para su debida calibración.

b.- Criterios y metodología utilizada para medir el ruido ambiente y el ruido de la fuente que genera el problema de contaminación denunciado. En la Defensoría se han tramitado denuncias referentes al ruido producido por la gente que asiste a un sitio, por ejemplo, las molestias causadas por los gritos de las personas, los pitos de los carros, los escapes de las motocicletas, entre otros. En algunos de estos, el ruido ambiente puede ser muy alto; no obstante, las y los habitantes ya han vivido con éste, más no con la actividad nueva que se realiza en el lugar y que es la que genera la contaminación, ya que el ruido producido está por encima del ruido ambiente.

c.- Otro punto en el cual se han observado dificultades, es en relación con los procedimientos existentes para la atención de denuncias por contaminación sónica, puntualmente en los siguientes aspectos: idoneidad de los funcionarios que realizan las mediciones sónicas; además del tema de calibración antes referido, el estado de los equipos utilizados y la forma en que estos se emplean: Las experiencias más recientes se refieren a la necesidad de efectuar varias mediciones antes de

⁵ Harris, Cyril M. Manual de Medidas Acústicas y Control del Ruido. México. Mc Graw-Hill. 1995 pág. 25.17.

determinar la existencia o no de contaminación sónica, antes de proceder o no al archivo de un expediente por parte de las autoridades de salud.

Sobre este último punto, preocupa a la Defensoría de los Habitantes el hecho de que en los casos de contaminación sónica, los generadores del ruido en muchas ocasiones evaden la acción del Ministerio de Salud mediante el ocultamiento de los hechos que originan la denuncia. Es común que, al ver el vehículo del Ministerio de Salud, bajan el volumen de la actividad, especialmente en casos de karaokes, discomóviles, salones de fútbol 5 (muy populares, últimamente) y similares; y apenas se van las autoridades sanitarias, vuelven subir el volumen del equipo utilizado. También se da el caso, de que la actividad únicamente se presenta ciertos días a altas horas de la noche, y al no coordinarse con las o los habitantes, el técnico llega en horas donde no existe el problema, por lo tanto no se logra constatar.

En un esfuerzo por mejorar el tratamiento de las denuncias de contaminación sónica, la Defensoría participó en la elaboración de un reglamento para definir los procedimientos para la realización de las mediciones de ruido⁶, donde se pretende que todos los técnicos que llevan a cabo las valoraciones sónicas tengan un mismo método de medición y que los datos emitidos sean lo más objetivos y ajustados a la realidad.

Al igual que en otro tipo de contaminación, la eficiencia para actuar de las entidades competentes es limitada y deficiente, y sobre todo lenta, ya que por ejemplo, se emiten órdenes sanitarias y para observar su cumplimiento se tardan meses.

Asimismo, clausuran una actividad y luego no verifican que realmente se haya suspendido su ejecución, y de constatarlo, no proceden como lo señala la Ley General de Salud con el decomiso de materiales o de la fuente contaminante para detener el problema, ni se interpone la denuncia judicial por desobediencia.

Aunado a lo anterior, los propietarios de la actividad realizan todo tipo de acciones para no cumplir con las órdenes emitidas, como por ejemplo, la interposición de recursos de revocatoria con apelación en subsidio –los que retrasan la solución del caso por meses y– amparos ante la Sala Constitucional, hasta agotar todos los medios posibles para no cumplir con lo ordenado⁷.

No cabe duda de que la contaminación sónica afecta considerablemente a una gran cantidad de nuestra población con efectos directos sobre la salud, demostrados por las diferentes instituciones, como la Universidad de Costa Rica y la Caja Costarricense de Seguro Social. Asimismo, la tolerancia de la población hacia el ruido cada día es menor, por lo que hay que tomar medidas urgentes para combatir este problema con el fin de proteger la calidad de vida de las y los habitantes.

Es entonces menester que este tipo de contaminación sea valorado y tratado integralmente por el Ministerio de Salud en coordinación con las municipalidades. Estas últimas, en muchas ocasiones, dicen no tener competencia en la solución de los problemas de ruido; no obstante, de acuerdo con lo señalado en la Constitución Política, la Ley General de Salud y otra normativa conexas entre ellas la Ley Orgánica del Ambiente, además de amplia jurisprudencia de la Sala Constitucional, los gobiernos locales

⁶ Decreto Ejecutivo n.º 32692-S, publicado en La Gaceta N° 201 del 19 de octubre de 2005.

⁷ Expedientes n.º 18218-23-2005, 19326-23-2005, 18027-23-2004, 20722-23-2006.

juegan un papel preponderante en la solución de estos problemas, por ejemplo, a través de los permisos de uso de suelo que se otorgan a las diferentes actividades. La regulación del uso de suelo, por medio de planes reguladores, es necesaria para que pueda existir un desarrollo urbano apropiado y armonioso hoy, para que tenga efectos también a futuro. Ello garantizaría la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad tal como lo señala la Ley de Planificación Urbana en su artículo primero.

Al no existir un adecuado ordenamiento urbano de las ciudades, los problemas por contaminación sónica se acrecientan ya que se instalan residenciales contiguo a industrias o viceversa, se autorizan bares y talleres en medio de zonas residenciales, entre otros ejemplos que se pueden citar. Lo anterior se agrava por el hecho de que recientemente empezó a regir un reglamento para el control de la contaminación por ruido⁸, el

⁸ Decreto Ejecutivo n.º 78718-S, publicado en La Gaceta n.º 155 del 14 de agosto de 2000, el cual se encontraba suspendido por una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Defensoría de los Habitantes. Lo manifestado en la acción de inconstitucionalidad fue indicado en el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2000-2001. Dicha acción fue declarada sin lugar en noviembre de 2005 por resolución n.º 16777-2005 del 30 de noviembre de 2005. El día 12 de mayo del 2006 la Defensoría de los Habitantes interpuso una solicitud de aclaración y adición a la misma, la cual se encuentra pendiente de resolución. Dicha solicitud versó fundamentalmente sobre lo siguiente: en atención a jurisprudencia de la Sala Constitucional, referirse a la superioridad del derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, sobre el derecho al ejercicio de actividades económicas.; referirse a las razones concretas que permitieron concluir que el aumento de decibeles incorporado en la nueva normativa no afecta el derecho a la

cual define los decibeles permitidos para las diferentes zonas, como si en nuestro país existiera una zonificación totalmente clara y exacta. Es por ello que dicho reglamento incrementará el problema de contaminación sónica, con el agravante de que los niveles de ruido se encontrarán dentro de los parámetros permitidos por el Ministerio de Salud y atentará directamente contra la salud física y mental de las y los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes no ha pretendido clausurar las actividades que generan molestias por ruido a los vecinos, no es su competencia, pero sí ha tratado a través de la intervención ante las instancias públicas competentes, que aquéllas se ajusten a la normativa vigente y que sus propietarios consideren, además, el derecho al descanso que tiene el resto de la población, así como ellos tienen derecho a desarrollar sus actividades libremente. La Defensoría de los Habitantes continúa en la lucha para que se respete el derecho a un ambiente sano consagrado en la Constitución Política, y las y los habitantes cuenten con una mejor calidad de vida.

salud y a un ambiente sano y libre de contaminación; referirse a la importancia de aplicar la normativa sobre contaminación sónica en concordancia con otra normativa atinente, tal como la normativa sobre planificación urbana, requisitos constructivos y otorgamiento de permisos; adicionar en relación con el informe rendido al respecto por la Procuraduría General de la República; considerar la posibilidad de ordenar al Ministerio de Salud, formular la reserva presupuestaria requerida para garantizar la ejecución de las acciones tendientes al efectivo cumplimiento del Decreto Ejecutivo 78718-S, Reglamento para el Control de la Contaminación por Ruido, publicado en La Gaceta No. 155 del 14 de agosto de 2000, bajo apercibimiento de no ser aprobado el presupuesto por la Contraloría General de la República y la Asamblea Legislativa, hasta que se proceda de conformidad, con base en jurisprudencia constitucional.

Dicho lo anterior, las siguientes serían las recomendaciones con el fin de lograr soluciones efectivas:

- El Ministerio de Salud debe agilizar los procesos de compra de varios sonómetros para algunas áreas de salud con gran cantidad de casos de esta índole, y que no cuenta con dichos instrumentos de trabajo.
- La Defensoría de los Habitantes debe establecer un medio de comunicación abierto con las nuevas autoridades de salud, con el fin de conocer las posibilidades de reformar el reglamento que elevó los niveles de ruido, además de tratar otros temas técnicos.
- El Estado debe fortalecer la educación en derechos humanos en la población, logrando el respeto a los derechos de los otros y haciendo valer los propios. Como parte de los elementos que favorece la paz social, debe existir total respecto al derecho ajeno - mi derecho termina donde empieza el del otro - .

2. La inadecuada disposición y tratamiento de las aguas: lamentable deterioro del recurso hídrico.-

“No podemos olvidar que el agua es parte esencial de nuestra propia naturaleza física y la de todos los seres vivos, y además contribuye al bienestar general de todas las actividades humanas. El agua se utiliza mayormente como elemento indispensable en la dieta de todo ser vivo y ésta es uno de los pocos elementos sin los cuales no podría mantenerse la vida.”

Boletín Informativo Área de Calidad de Vida
Defensoría de los Habitantes,
Primer Trimestre 2006

El agua es indispensable para la vida y la salud; por ello, es una prioridad suministrarla en forma continua, en calidad adecuada y a toda la población. El agua contaminada puede convertirse en un vehículo de enfermedades, e inclusive, en causa de defunción, tal y como lo ha indicado el Laboratorio Nacional de Aguas a la Defensoría.⁹ Se debe tener presente que el agua, además, de satisfacer la necesidad básica de consumo, también satisface necesidades de recreación, de mantenimiento de ecosistemas y de desarrollo del país.

Aún cuando la cobertura en abastecimiento de agua haya mejorado existen regiones donde el recurso no está disponible o éste ha sufrido un proceso de degradación. El informe sobre el Estado de la Nación 2003 señala que si bien la cobertura de agua para consumo humano alcanzó casi la

⁹ Lo anterior considerando el agua contaminada con materia fecal, la cual está entre las tres causas principales de defunción en el mundo y también en Latinoamérica.

totalidad de la población en la última década el proceso de degradación del recurso se mantuvo y persisten fallas en su gestión. Por su parte, la Defensoría de los Habitantes en forma reiterada ha indicado cómo el deterioro del recurso hídrico en distintos puntos del país ha sido generado por factores tales como la falta de planificación urbana, el aumento de la población, la inadecuada disposición de aguas residuales por parte de sectores productivos y de la sociedad en general, el empleo generalizado de tanques sépticos, los desechos sólidos, la deforestación y el uso extendido de agroquímicos. Asimismo, se ha expuesto el recurso a contaminación por la falta de protección de fuentes de abastecimiento y de zonas de recarga de importancia estratégica.¹⁰

En cuanto a las aguas subterráneas, debe señalarse que es la fuente principal de abastecimiento de la población costarricense. Según indican Reynolds y Fraile,¹¹ el 80 % de la población del país se abastece con agua de acuíferos, y también señalan como principales factores que contribuyen al deterioro de los acuíferos en Costa Rica: el uso de tanques sépticos que facilitan la lixiviación de sustancias, el manejo inadecuado de desechos sólidos que también produce lixiviación de gran número de contaminantes, la contaminación por aguas superficiales cuando tiene relación con los acuíferos, el uso de fertilizantes y plaguicidas.

Por lo tanto, un efecto negativo de esta problemática consiste en la afectación de

las aguas subterráneas, resultado de la convergencia de aguas residuales domésticas, manejo inadecuado de desechos sólidos, aguas superficiales contaminadas, falta de recarga por impermeabilización del suelo, derivados de fertilizantes y plaguicidas, riego e introducción salina.¹²

Lo más preocupante es que la contaminación de los acuíferos no se resuelve a corto ni mediano plazo, y que según monitoreo de concentraciones de nitrato que realiza el Laboratorio de Hidrología Ambiental de la Universidad Nacional en una red de muestreo de 20 pozos y manantiales ubicados en la cuenca del río Virilla indica que la concentración de nitratos alcanzó o superó la máxima recomendada. Si las condiciones se mantienen en unos años, las aguas no serán aceptables para el consumo humano. Reynolds señala que un estudio reciente en el que se utilizaron isótopos para hallar el origen de los nitratos, indicó que provienen de desechos humanos y fertilizantes químicos.¹³

La falta de infraestructura para recolectar y tratar las aguas residuales propicia la contaminación de las fuentes superficiales y subterráneas¹⁴. Se ha hecho de conocimiento público la escasa cobertura de alcantarillado sanitario. En los últimos 20 años, el AyA ha dejado de realizar inversiones para ampliar la red de colectores y construir plantas de tratamiento de aguas negras. La falta de inversiones también es recurrente en el manejo de agua para consumo y en medidas de protección de fuentes y zonas de captación estratégica.

¹⁰ Astorga E Yamilet y otra. Situación de los Recursos Hídricos en Costa Rica. En: Utilización y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos, Heredia, CR: Efun, 1996. Pág. 128-130.

¹¹ Reynolds Vargas, Jenny y otro. Presente y Futuro de las Aguas Subterráneas en el Valle Central. En: Manejo integrado de las aguas subterráneas: un reto para el futuro. San José, CR: EUNED, 2002. Pág 20

¹² Expedientes N° 16302-23-04-IO, 17074-23-05-IO, 17891-23-04-IO, 17899-23-04-IO, 18915-23-05-IO, 19010-23-05-IO, 19084-23-05-IO, 20529-23-05-IO.

¹³ Ibid, pág 29

¹⁴ Ver Informe Final con Recomendaciones 1967-2006-DHR, Expediente 19239-23-2005.

Se quiere además llamar la atención sobre los efectos de la falta de planificación, de ordenamiento territorial, en el recurso hídrico. El crecimiento desordenado y no controlado de zonas urbanas y rurales provoca pérdida acelerada del recurso. Lamentablemente han continuado las quejas por el desarrollo de actividades en zonas de protección de nacientes, pozos y ríos y, por la falta de definición de zonas de recarga de acuíferos y de falta de control de actividades también en éstas últimas.

Los acuíferos son patrimonio del futuro desarrollo del país y la cantidad y calidad de agua que surte para consumo doméstico, depende del grado de deterioro de las zonas de recarga. Por lo tanto, es fundamental una planificación integral respecto al ordenamiento territorial de forma tal que se logre un cambio de mentalidad y actitudes entre la población, que redunde en una protección efectiva de los recursos.

La proliferación de la vivienda popular en condiciones de irregularidad, ha tenido un impacto severo en la calidad del recurso hídrico, debido al manejo deficiente de aguas pluviales, negras y servidas, con el agravante de que las infiltraciones de aguas negras inciden en la aparición de brotes de enfermedades, como se dijo anteriormente.

A ello debe agregarse la problemática por inadecuada evacuación de aguas pluviales, las cuales se mezclan con las aguas servidas, generando contaminación ambiental, situación en la que es necesaria la participación del Ministerio de Salud, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y los gobiernos locales para alcanzar una solución integral al problema.

Por otra parte se ha indicado que la crisis del agua es una crisis de administración. Hay ausencia de rectoría y política

nacional en materia de recursos hídricos. El informe sobre el Estado de la Nación 2003 indica que en la última década se dieron importantes cambios en la estructura institucional con competencias en la gestión de los recursos hídricos; sin embargo, prevalecieron la dispersión y la superposición de competencias entre las instituciones con responsabilidades en la materia.

Con la aprobación del proyecto de Ley del Recurso Hídrico (expediente 14585) se pretende corregir tales deficiencias, mismo que fue dictaminado por la Comisión Permanente Especial de Ambiente de la Asamblea Legislativa en abril del 2005¹⁵. Cabe señalar que la Defensoría de los Habitantes fue invitada por un legislador a participar junto con representantes de otras entidades en reuniones para la elaboración de mociones a ser presentadas vía artículo 137¹⁶; por razones desconocidas se suspendieron las reuniones y no se concluyó la revisión del proyecto de cita. A la fecha se desconocen los resultados de lo propuesto, lo cual lamenta la Defensoría por considerar la importancia de las modificaciones planteadas tanto de forma como de fondo y en consideración a lo incorporado en el Proyecto de Ley N° 16047 Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica -Estados Unidos, sobre el cual la Defensoría de los Habitantes se refirió en su momento a solicitud de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Asamblea Legislativa.¹⁷

¹⁵ Programa Estado de la Nación. Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 1990-2003, pág. 272.

¹⁶ La Defensoría de los Habitantes de previo a dicha convocatoria participó en cinco consultas referente al proyecto de Ley del Recurso Hídrico, expediente N° 14585 en la Asamblea Legislativa.

¹⁷ Véase al respecto reflexión inicial acerca del TLC, en el presente Informe Anual. Asimismo en oficio n.° DH-158-2006 de fecha 30 de marzo 2006 consta criterio de esta

Las principales observaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes en relación con el proyecto de Ley del Recurso Hídrico fueron los siguientes:

- La importancia de incorporar entre las prioridades en el uso del recurso hídrico, además del uso para poblaciones, el mantenimiento del ecosistema; así como el suministro para empresas e instituciones nacionales.
- La necesidad de garantizar la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones en materia de recurso hídrico; incorporar las audiencias públicas en estos temas.
- Adecuada definición del concepto de servicio público de acueducto y alcantarillado, quienes son sus prestatarios; la necesidad de diferenciar una concesión de aprovechamiento de una concesión de servicio público, así como incluir regulaciones claras sobre aguas pluviales.
- La necesidad de crear una única instancia rectora en la materia, eliminando la duplicidad de funciones que existe actualmente.
- Se ha impulsado la creación del canon de aprovechamiento y el canon ambiental por vertidos. No obstante, la Defensoría de los Habitantes ha manifestado desacuerdo en que sea el Poder Ejecutivo quien defina los mecanismos para calcular los cánones, al no tener la experiencia requerida y además se abre un portillo para la interferencia política en la toma de decisiones sin que se contemple un mecanismo de control en la fijación de los mismos.
- En materia de áreas de recarga, la Defensoría de los Habitantes ha insistido

Defensoría de los Habitantes sobre este proyecto de ley.

en dejar claro que aún cuando el país tenga un alto potencial en áreas de recarga, se requiere estudio técnico y declaratorio de área de recarga antes de ser incorporada dentro del régimen de protección. Por lo tanto, la normativa prevista en el proyecto sería aplicada solamente a las áreas de recarga previamente declaradas y no en todas las existentes en el país; siendo fundamentales las limitaciones al uso de suelo en dichas áreas de recarga.

Dicho lo anterior las siguientes serían las recomendaciones muy concretas con el fin de lograr soluciones efectivas:

- Recordar a las y los habitantes su responsabilidad y la necesidad de su participación en la resolución de este tipo de problemas, ya que se han presentado casos en los que la comunidad afectada ni siquiera contacta o colabora con la o las entidades responsables sino que simplemente espera que se les resuelva el problema sin tomar en cuenta que son ellos no solo los afectados sino también y, en cierta medida, los responsables de la situación que les aqueja.
- Es importante enfatizar en la necesidad de coordinación y buena comunicación entre las entidades responsables (Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Municipalidades y Ministerio de Salud) para atacar los problemas desde su inicio y también para prevenir el depósito o mal encausamiento de los distintos tipos de aguas: pluviales, servidas y negras.
- Insistir en los deberes de las y los habitantes en aquellas zonas donde no existe red de alcantarillado sanitario, o en los casos de utilización de redes que no cuentan con colectores, ya que corresponde a las y los habitantes hacer uso de los tanques sépticos tal y como se aprueba en el proyecto de construcción y darles el debido

mantenimiento, así como dejar de descargar las aguas en la red.

Se ha señalado que, de no desistir de la acción de descargar aguas en la red, los problemas de contaminación por el rebalse de las aguas continuarán presentándose y ello constituye una violación de las disposiciones en materia de construcciones, salud y de medio ambiente.

- Es importante insistir sobre la necesidad de incorporar las zonas de protección de fuentes superficiales y subterráneas de agua en los Planes Reguladores. La planificación del territorio debería realizarse en función de las condiciones y características hidrogeológicas de las cuencas hidrográficas y no como se ha dado según la división territorial y administrativa.

- Los planes reguladores deben integrar la identificación de las fuentes de agua, tanto superficiales como subterráneas, y aplicar un sistema de regulación de usos del suelo con miras a su protección y conservación. Además se debe insistir en que todos los cantones cuenten con planes reguladores.

- Regular y controlar adecuadamente las actividades en toda la cuenca por medio de planes de ordenamiento territorial y el acatamiento de la normativa que regula las construcciones y permisos de funcionamiento.

- Es necesario insistir ante las municipalidades su deber de dar solución a los problemas que se presentan por la inadecuada disposición de las aguas pluviales, velando por el cumplimiento de la normativa que regula la materia.

- Y con el fin de evitar futuros problemas por inadecuado funcionamiento de los sistemas de

alcantarillado sanitario y pluvial, debe siempre existir una consulta técnica previa al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados al efectuar todo nuevo proyecto o mejora alguna.

- Que las instituciones involucradas mediante educación y publicidad fomenten la cultura del agua.

3.- Recomendaciones: hacia una reforma Integral a la Ley General de Salud No. 5395 y sus reformas.

En el año 2004 el Ministerio de Salud presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley n.º 15499 "Reforma Integral a la Ley General de Salud No. 5395 y sus reformas", el cual incorpora una serie de cambios en procura de regular en forma más amplia y efectiva la salud pública.

La Defensoría de los Habitantes elaboró un documento en el cual se realiza un análisis de dicha propuesta normativa y se ha incorporado la visión de necesidades y futuros retos en la materia, considerando la experiencia institucional.

Algunos de los aspectos incorporados en dicho documento se refieren a la necesidad de incorporar un capítulo especial relativo a la contaminación sónica, refiriéndose a la obligación para el propietario o administrador de todo local potencialmente generador de contaminación sónica, de ejecutar las obras de confinamiento acústico que la autoridad sanitaria le señale y probar su eficacia de previo a iniciar la operación de la actividad; señalando que el alcance de esta obligación abarca tanto actividades industriales, como también comerciales, de servicios e incluso actividades no lucrativas que causen ruido.

Sobre la regulación del agua, concretamente en cuanto a que el agua

constituye un bien de utilidad pública y su utilización para el uso y el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso, es preciso señalar que en la última consulta sobre el proyecto de Ley del Recurso Hídrico, expediente legislativo N° 14585, la Defensoría reiteró el privilegio del uso del agua para el abastecimiento de poblaciones; asimismo privilegió el uso para satisfacer las necesidades del ecosistema, sobre cualesquiera otros usos. Textualmente indicó la Defensoría que: *“no debe quedar duda alguna sobre la prioridad de estos dos usos sobre los otros posibles”*.

La Defensoría entonces privilegia un uso adicional no contemplado en el Proyecto de Ley General de Salud, consecuentemente, se propone que se contemple, expresamente, también como uso prioritario del agua, las necesidades del ecosistema pues si éstas no se aseguran no sería posible tampoco asegurar el abastecimiento al consumo humano.

Y además deben evaluarse las competencias en las funciones de administración y vigilancia de sistemas de abastecimiento de agua potable a la luz de la propuesta de Ley del Recurso Hídrico donde esas y otras funciones se asignarían a la Autoridad Hídrica Nacional.

De allí que resulte, además de innecesario, también inconveniente que el Ministerio de Salud asuma en este proyecto de Ley General de Salud funciones que también se asignarían a la nueva autoridad hídrica propuesta. La Defensoría ha insistido en los perjuicios que se derivan de la duplicidad de funciones en la gestión integrada del recurso hídrico.

Esta es entonces la coyuntura propicia para generar los cambios que demandan las y los habitantes en función del mejoramiento de la tutela al bien jurídico

salud y es la motivación que llevó a la Defensoría a un análisis exhaustivo de la propuesta de reforma.

Evidentemente, a ello debe agregarse la necesidad de contar con el recurso material y humano suficiente y adecuadamente capacitado por parte del Ministerio de Salud, para cumplir con sus competencias con eficiencia. Por lo tanto, no cabe duda de la necesidad de realizar un fortalecimiento institucional y financiero al Ministerio de Salud, que le permita cumplir a cabalidad con su misión de garante de la salud pública.

Además, es indispensable educar a la población en el cumplimiento de la obligación genérica del habitante de acatar las disposiciones sanitarias, así como establecer con claridad el papel del Estado en la promoción y vigilancia del bien jurídico salud.

II Segmento

En el siguiente apartado se realizará un análisis de evaluación e interpretación del estado de los Derechos Humanos de conformidad con los ejes temáticos de trabajo del Área de Calidad de Vida que no fueron incorporados anteriormente por no estar directamente ligados con la aplicación de la Ley General de Salud.

Correspondiendo los siguientes a los principales temas analizados al respecto.

1.- Derecho a una vivienda digna.-

“Casi siempre el sueño de tener casa propia se logra después de innumerables esfuerzos, años de ahorro y un tanto más de sacrificio. Otras veces, a estos elementos se les suma la autogestión, es decir el propietario se involucra de tal forma en el proceso constructivo de su casa, que llega a convertirse en una solución habitacional más barata. “ No se necesita tener conocimientos en construcción, tampoco ser ingeniero o maestro de obras, lo que se requiere son ganas de tener casa propia y organizarse para obtenerla... Yo me levanto a las 3 de la mañana para cumplir con las horas en la construcción. Primero dejo listos los oficios de la casa, luego llevo a los chiquitos a la escuela y después me vengo a trabajar a la construcción mientras ellos

estudian. Mi sueño es que ellos tengan su casa propia este mismo mes de diciembre”.

Autoconstrucción asistida
La organización comunal es clave para este tipo de proyectos
Cynthia Briceño
La Nación, 21 de octubre 2005

A lo largo de su existencia, la Defensoría de los Habitantes se ha ocupado de las denuncias que sistemáticamente se presentan en relación con la falta de vivienda digna, los problemas derivados de la falta o irregularidades en la asignación de bonos familiares para la vivienda, la mala calidad constructiva de residencias edificadas con fondos públicos y la utilización de terrenos para esos fines que no cuentan en muchas ocasiones con vocación urbanística.

Aún cuando muchas de las denuncias revelan problemas administrativos y de coordinación que involucran a las instituciones públicas del sector, tales como el Ministerio del ramo, el Banco Hipotecario para la Vivienda y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, la mayoría de las quejas presentadas se refieren, con preponderancia, a las actuaciones u omisiones de las entidades autorizadas del Sistema

Financiero Nacional para la Vivienda y a la ausencia o inadecuada fiscalización y control por parte de las instituciones públicas sobre tales entidades y sobre las empresas desarrolladoras.

A criterio de la Defensoría, el énfasis en el marco jurídico que regula las actuaciones de estas entidades y de las instituciones públicas del sector, ha sido inadecuadamente inscrito con excesivo énfasis en el ámbito del derecho administrativo, sin que se haya desarrollado suficientemente la perspectiva de los derechos humanos. Ciertamente, el derecho a la vivienda digna está presente en los principales instrumentos del derecho internacional y ha sido desarrollado jurisprudencial y conceptualmente en ese ámbito jurídico superior, así como por esta Defensoría de los Habitantes. Incluso la Constitución Política de la República de Costa Rica lo consagrada:

“Artículo 65.- El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.”

El concepto “vivienda de interés social”, que con tanta insistencia se reproduce en nuestro medio, implica un tratamiento inadecuado del derecho a la vivienda digna, pues la adjetivación alude a una segmentación impropia en el derecho internacional de los derechos humanos, que en la práctica ha llevado a concentrar los esfuerzos estatales a la dotación de un tipo de vivienda de mala calidad. Ese concepto resulta también estigmatizador y se ha permeado como una tácita condición de inferioridad que los sectores empobrecidos de la sociedad deben soportar.

El impacto de “viviendas de interés social” mal construidas, en zonas sin vocación urbanística y ayunas de control estatal, ha significado el agravamiento en muchos casos de la calidad de vida de

las poblaciones pobres, que en muchos casos deben además enfrentar problemas adicionales, como la sobrepoblación urbana, los problemas de abastecimiento de agua, la falta de recolección de basura y las dificultades en el transporte público, entre otras.

El Derecho Humano a una vivienda digna implica el derecho de cada mujer, hombre, joven, niño y niña a obtener y mantener un hogar seguro y una comunidad en la que puedan vivir en paz y dignidad.

Este derecho se encuentra claramente establecido en el artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 14.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y en el artículo 16.1 de la Convención sobre los derechos del niño.

Son precisamente las mujeres, los niños, niñas y adolescentes las personas que con mayor gravedad sufren de la falta de realización de este Derecho Humano en Costa Rica, ante la ausencia de un tratamiento holístico del tema y dado que en muchas ocasiones las instituciones públicas del sector parecieran conformarse con construcciones que no guardan las especificaciones mínimas de calidad.

La indolencia con que las entidades autorizadas del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda tratan los problemas de mala calidad constructiva, constituye un problema muy serio que implica, en la práctica, miles de millones de pérdidas del erario público, que sin embargo difícilmente provocan la atención de las entidades estatales competentes. La dignidad de la vivienda no sólo se explica en función de las poblaciones a las que se debe garantizar

el derecho, sino, además, de las características intrínsecas que deben contar esas viviendas y sus entornos.

Las políticas urbanísticas deben ser, por lo tanto, integradas a los planes de erradicación de precarios, a los que deben sumarse acciones de saneamiento ambiental, instalación y mantenimiento de servicios públicos básicos y construcción de zonas de recreo y esparcimiento.

No obstante, si el tema de vivienda se sigue abordando como una “ayuda” y no como un Derecho Humano, difícilmente el Estado podrá avanzar hacia la dignificación de los espacios urbanos.

La falta de control sobre las actividades de las entidades autorizadas y de las empresas desarrolladoras que se aprovechan de los recursos públicos, constituye sin embargo uno de los problemas principales a resolver por el Poder Ejecutivo.

Esas acciones de control deben, además, constituirse en verdaderas experiencias educativas, que permitan garantizar la sostenibilidad y la eficiencia de los programas destinados a dotar de vivienda digna a las personas y familias necesitadas.

Si las familias que participan en los programas estatales no son capacitadas en sus derechos, no son involucradas en los procesos de supervisión y control, ni son informados sobre la necesidad de dar mantenimiento a las viviendas y otras responsabilidades como propietarios, seguirán siendo vistas desde una perspectiva asistencial -y por lo tanto indigna- que las ubica como simple “beneficiarias” y no como sujetos activos del desarrollo nacional.

La ausencia de supervisión de las obras de construcción en innumerables casos que la Defensoría de los Habitantes ha

conocido y la desidia y negligencia de los profesionales encargados de ellas, aunadas a la irresponsabilidad manifiesta de las entidades autorizadas han producido una difícil situación para las y los habitantes.¹⁸

Efectivamente, se encuentran ahora muchas familias con viviendas pésimamente construidas, en situación de peligro extremo, en medio de una impunidad manifiesta y con enorme pérdida de la inversión social.

Por lo tanto, las recomendaciones concretas en esta materia serían las siguientes:

- Capacitar a las familias que participan en los programas estatales, así como involucrarlas en los procesos de supervisión y control, convirtiéndose en sujetos activos del desarrollo nacional.

- Las acciones de control y supervisión que debería desarrollar el Estado frente a las actividades de las entidades autorizadas y de las empresas desarrolladoras, tienen que buscar informar a las personas y familias adjudicatarias de bonos de vivienda acerca de sus derechos y responsabilidades ambientales y comunitarias y ejercer una supervisión sobre las actividades de los órganos públicos y privados involucrados en los proyectos habitacionales.

- Así la participación popular podrá evitar las malas o inadecuadas gestiones constructivas y generará conciencia y

¹⁸ Evidencia de lo anterior son las investigaciones realizadas por la institución, correspondiendo algunas a los siguientes expedientes: 16904-23-2004, 18506-23-2005, 19546-23-2005, 16637-23-2004, 16504-23-2004, 16944-23-2004, 16952-23-2004, 16968-23-2004, 18575-23-2005, 19546-23-2005, 20113-23-2005, 20656-23-2006.

participación en torno a las responsabilidades comunitarias.

- Razones de lógica, conveniencia y principios de sana administración antes que criterios legalistas, imponen el cumplimiento riguroso de la fiscalización que durante el proceso constructivo debe realizarse, pues la calidad de la obra y la supervisión técnica son premisas para asegurar la inversión y como entes crediticios las entidades son las interesadas directas en asegurar que la vivienda cumpla con estándares mínimos de modo que pueda servir como garantía hipotecaria.

2. Desabastecimiento de Medicamentos en la Caja Costarricense de Seguro Social.-

“Asustado por el misterio de la muerte que lo deja indefenso, el paciente sabe que debe abandonarse al conocimiento y a la conciencia del médico que representa su única posibilidad. Es el encuentro de una confianza y de una conciencia. Pero la confianza del paciente será tanto más grande, cuanto mayor sea la conciencia del médico”.

Dr. H. Anrys. Consejo de Europa

El derecho a la salud es un Derecho Humano básico. Normativa nacional e internacional establecen que **toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.** Esta premisa implica una obligación a cargo del Estado, de proveer los recursos humanos y materiales que le permitan al habitante la mayor satisfacción, dentro de los más altos estándares de calidad y en condiciones de equidad. Como corolario

de lo anterior, se tutela el derecho a recibir tratamiento (de naturaleza farmacológica o no) para el control de las enfermedades con la finalidad de restablecer su salud o al menos contribuir al mejoramiento de su calidad de vida.

El tema del desabastecimiento de medicamentos de la lista oficial de la Caja Costarricense de Seguro Social (C.C.S.S.) ha sido tratado en diversos informes de esta Defensoría, a raíz de la multiplicidad de denuncias que se han presentado en el período bajo análisis y que reflejan las carencias que han sufrido las y los habitantes –usuarios de la C.C.S.S.- en el abordaje farmacológico de sus patologías. En general, la diversidad de denuncias versan sobre las siguientes temáticas: suspensión en el suministro de medicamentos ya sea por vencimientos, adquisición de cantidades insuficientes, vencimiento de registros, suspensión del proveedor de suministrar los medicamentos y prescripción inadecuada; entre otros.¹⁹

El problema en cuestión refleja una trasgresión de derechos que realiza la C.C.S.S., al descontinuar la prestación de un servicio de salud, que es fundamental y cuyas consecuencias generan un riesgo grave para la salud de la población afectada; lo cual coloca en situación de desventaja al paciente y en supuesto de responsabilidad a la institución.

Considera la Defensoría de los Habitantes que, tratándose en general de

¹⁹ Evidencia de lo anterior son las investigaciones realizadas por la institución, correspondiendo algunas a los siguientes expedientes: 18585-23-2005, 18767-23-2005, 18885-23-2005, 18889-23-2005, 19055-23-2005, 19221-23-2005, 19555-23-2005, 19738-23-2005, 19829-23-2005, 19987-23-2005, 19993-23-2005, 19994-23-2005, 20088-23-2005, 20306-23-2005, 20905-23-2006.

la seguridad social y en especial de la atención médica, no existe situación alguna que justifique la interrupción de un servicio público destinado a proveer acceso al disfrute de un derecho fundamental y a salvaguardar valores jurídicos como la vida y la salud física y emocional de las personas.

En general, el problema de abastecimiento de medicamentos a cargo de la institución, pareciera ser un asunto de planificación institucional, donde los principios de previsión y oportunidad no constituyen los vértices de orientación de la gestión administrativa de la institución. Los múltiples esfuerzos que pretenda realizar la C.C.S.S, no generan más que atender situaciones puntuales, resueltas a destiempo, pero no acciones concatenadas que tengan como norte una política institucional de detección de anomalías en los procesos de compras y consecuentemente la corrección definitiva de los problemas.

Es importante señalar, según lo tiene documentado esta Defensoría, que lo que mayor disconformidad e incertidumbre provoca, es -sin restar importancia a enfermedades simples- el faltante de medicamentos que afecta en mayor intensidad a los pacientes que adolecen enfermedades crónicas y otras graves como el cáncer y el SIDA; situación que incrementa el riesgo en el panorama²⁰.

Esta Defensoría ha insistido en la necesidad de que las instituciones de salud planifiquen sus compras de medicamentos respondiendo a los **principios de oportunidad, previsión y efectividad**, de tal suerte que los

procesos administrativos, no resulten lesivos a las y los habitantes que requieren de los productos.

Si bien es cierto la C.C.S.S. ha dispuesto como política institucional iniciar los trámites de compra de medicamentos – en principio- con la suficiente antelación, como medida que permita evitar el desabastecimiento y disminuir los efectos que pueda generar el trámite engorroso de compra, ello no ha sido suficiente para garantizar el Derecho Humano a la continuidad en el tratamiento a que tiene derecho todo usuario y usuaria de los servicios.

Si el plazo dicho resulta insuficiente, pues aunque no sea imputable directamente a la administración, sino a los procedimientos propios de compra y al ejercicio del derecho de los oferentes de productos, a los recursos establecidos legalmente, el hecho que se genere dilación y con ello efectos en los destinatarios de este servicio público, obliga a la Administración sanitaria, a buscar no sólo mecanismos paliativos de estos inconvenientes, sino también ampliar dicho plazo, y a tomar las previsiones que se estimen necesarias.

Siendo que la tardanza en la compra de un medicamento es un asunto previsible, es deseable que los operadores dispongan de los mecanismos necesarios para iniciar los procesos de adquisición con la debida antelación. Además, se sirvan notificar a los prescriptores acerca del faltante, a fin de que el producto pueda ser sustituido generando el menor efecto en el paciente. Debe el galeno informar al usuario de la situación y según sea el supuesto educar e instruir al paciente, sobre la forma en que se generaría el menor efecto negativo, o en su caso las alternativas que dispone y son autorizadas por la institución para que el paciente disponga en forma privada del producto.

²⁰ Investigaciones realizadas por la Defensoría de los Habitantes sobre el tema son las siguientes: 20826-23-2005, 20957-23-2005, 20937-23-2006, 21062-23-2006, 21010-23-2006.

Otro punto fundamental ha sido la solicitud que se la ha hecho a la C.C.S.S de informar a los usuarios de la Institución acerca del derecho que tienen de cobrar un reembolso por compra de medicamentos o pago de tratamientos en aquellos casos en los cuales se cumpla con los procedimientos previstos en el artículo 19 del Reglamento del Seguro de Salud, según el cual, cuando por circunstancias muy especiales, a juicio de la C.C.S.S., y dada la gravedad de la enfermedad, se demuestre la imposibilidad material en que estuvo el asegurado de solicitar los servicios médicos de la Institución.

En un caso particular por desabastecimiento de medicamentos varios²¹ se logró acreditar a favor de los pacientes que las recomendaciones fueron cumplidas y que el reintegro de montos de dinero se hizo efectivo a los pacientes. Sin embargo, ésta es sólo una medida que atiende parte de las consecuencias, siendo que el origen del problema, es decir la falta de planificación por parte de la C.C.S.S. para abastecer cantidad y calidad de medicamentos sigue siendo un tema de agenda pendiente.

Particularmente, por motivos de legalidad y de interpretación de las normas que regulan la adquisición de medicamentos, la C.C.S.S. y el Hospital México han mantenido opiniones distintas acerca de cómo resolver algunas paradojas legales que se han presentado, dado que por norma de principio el sistema de compra de medicamentos, se encuentra centralizado para generar el beneficio de la economía a escala y no por compra directa a cargo de cada unidad hospitalaria, como por medida excepcional se ha aplicado para

solventar perentoriamente los problemas de abastecimiento presentados. Esta discusión ha motivado al Hospital México a plantear una consulta ante la Contraloría General de la República, que está pendiente de resolver.

Analizado lo anterior, las recomendaciones puntuales a girar serían las siguientes:

- Insistir en la necesidad de que las instituciones de salud planifiquen sus compras de medicamentos respondiendo a los principios de oportunidad, previsión y efectividad, de tal suerte que los procesos administrativos, no resulten lesivos a las los habitantes que requieren de los productos.

- Si el plazo dicho resulta insuficiente, ello obliga a la administración sanitaria, a buscar no sólo mecanismos paliativos de estos inconvenientes, sino también ampliar dicho plazo, y a tomar las provisiones que se estimen necesarias.

- Debe la Administración asumir medidas de naturaleza extraordinaria, que respondan en un término perentorio y en forma temporal a las necesidades de la población adscrita, más aún cuando las patologías comprometen el bien jurídico de la vida de las personas. En este caso debe prever técnica y presupuestariamente la posibilidad de que cada unidad adquiera mediante compra directa y con el tiempo debido (para ello es previsible valorar cuanto tiempo se durará en el procedimiento y por tanto girar instrucciones) los fármacos que se encuentran desabastecidos.

- Es importante que la C.C.S.S cumpla con los procedimientos previstos en el artículo 19 del Reglamento del Seguro de Salud, de conformidad con los supuestos antes indicados.

²¹ Lo anterior fue analizado en el expediente n.º 19923-23-05 de la Defensoría de los Habitantes de la República.

3.- Protección del patrimonio histórico-arquitectónico.

“Desaparecen las losas viejas más de cien años allí vivieron ya las paredes cal y ladrillo se van llorando en el carretillo, el patrimonio de aquellos barrios violados todos en sus recuerdos ya está la Aduana en la sepultura señor ministro de la cultura.”

Marité Valenzuela

El tema de patrimonio histórico arquitectónico es de sumo interés de la Defensoría y se ha constatado una gran falta de sensibilización hacia el tema por parte de las y los habitantes, ya que consideran que cuando un inmueble es declarado patrimonio, es un castigo para el propietario considerando las limitaciones que se le imponen, lo cual no es así ya que éste adquiere un mayor valor y, lo que hace falta, es concienciación sobre ello para resaltar y explotar ahora la nueva condición del inmueble.

De acuerdo con la legislación nacional, es obligación del Estado velar por la protección y conservación del patrimonio declarado y aún no declarado del país. Asimismo, debe incluir dentro de su presupuesto ordinario anual, los recursos necesarios para cumplir con las obligaciones prescritas por la Ley N° 7555, Ley de Patrimonio Histórico - Arquitectónico de Costa Rica. Al respecto, es importante citar el dictamen de la Procuraduría General de la República número C-210 del 30 de julio de 2001, el cual señala:

“El artículo 89 de la Constitución enuncia entre los fines culturales del Estado el deber de conservar y desarrollar el patrimonio histórico y

cultural; precepto que tiene carácter normativo, con efectos vinculantes para los poderes públicos y produce importantes consecuencias jurídicas en varios órdenes de actuación. “Todo organismo público está obligado a velar por los bienes naturales y culturales del país, en ese sentido se tiene que debe proveer a su conservación y desarrollo con medidas que efectivamente garanticen esos fines, todo lo cual deben realizarlo sin dejar de cumplir las funciones para las que fueron creados” (Sala Constitucional, voto 0367-96). (El subrayado no corresponde al original)

También, el autor Antonio E. Pérez Luño²², 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, 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; al tiempo que el desarrollo de la personalidad exige también la creación de cauces que promuevan la participación colectiva en las distintas formas de expresión artística. Se trata, en suma, de que el hombre pueda desenvolver sus vivencias en un medio que le permita identificar sus señas de identidad, que quedarían desdibujadas caso de

²² Pérez Luño, Antonio E. Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución. Editorial Tecnos, Quinta Edición, Madrid, España. 1995.

que se hiciera tabula rasa con los testimonios históricos y artísticos que conforman los aspectos más destacados de sus propias raíces comunitarias".

Más adelante consigna que:

"No en vano se considera que la tutela del patrimonio histórico-artístico es un elemento indispensable para hacer efectivo el principio del desarrollo socio-cultural de los ciudadanos, que constituye uno de los fines fundamentales del Estado".

Por lo anterior, el Estado tiene que preservar el patrimonio cultural e histórico del país, tal y como lo dispone la Convención sobre Defensa del Patrimonio Arqueológico, Histórico y Artístico de las Naciones Americanas (Convención de San Salvador), aprobada el 16 de junio de 1976 y ratificada por Costa Rica mediante Ley N° 6360), artículo 6 numeral 3, el 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"*, y no permitir remodelaciones que afecten significativamente el inmueble declarado.

Asimismo, y como se desprende de lo citado anteriormente, debe existir una intervención oportuna por parte del Estado, antes de que se deteriore el bien declarado patrimonio, con el fin de realizar las acciones correspondientes para la protección y conservación del inmueble cuando el propietario no lo puede, o no lo quiere reparar. Sobre este último aspecto, la Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico es muy precisa al respeto.

La Defensoría de los Habitantes ha percibido, en conocimiento de distintas denuncias sobre la protección del

patrimonio del país²³, que no existe una conciencia real sobre la importancia de la conservación de los inmuebles con gran valor y se prefiere la demolición y construcción de obra nueva que la restauración de la edificación.

Es importante resguardar las obras culturales e históricas del país en buen estado y estimular a la ciudadanía costarricense para que las conserve y promueva la belleza de las mismas, principalmente cuando se trata de bienes de propiedad pública, donde la responsabilidad de la administración es mucho mayor, ya que es la primera que debe velar por el cumplimiento de la legislación nacional.

Ante tal realidad, se recomienda lo siguiente:

- Es indispensable que el nuevo gobierno tome acciones concretas para la protección y restauración de los inmuebles declarados patrimonio de su propiedad, con el fin de salvaguardar estos bienes invaluable y de dar el ejemplo de la importancia de su conservación al resto de la población.
- Por lo tanto el Estado debe velar por la conservación y protección del patrimonio histórico y arquitectónico, con el propósito de custodiar el patrimonio, la seguridad y la belleza del país, además de contribuir para crear conciencia social sobre el valor de la historia y la cultura en la vida de los costarricenses.

Reflexión final

Existe una estrecha relación entre la situación ambiental y el goce efectivo de los Derechos Humanos, en especial el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, siendo los anteriores condición indispensable para el ejercicio de los

²³ Expedientes n.º 17414-23-2004 y 20828-23-2006-IO.

demás derechos. El efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales no se consolida sólo en el reconocimiento de su existencia, sino que es fundamental la obligación inexcusable del Estado de dirigir el proceso de desarrollo en un marco de Derechos Humanos, es decir, respetándolos y garantizándolos a través de las políticas públicas.

Inevitablemente un ambiente degradado afectará el goce de otros derechos, de modo que el derecho a la información, a la participación, los derechos culturales, el derecho a una vivienda digna, a la propiedad y tantos otros, se verán comprometidos y vulnerados ante situaciones de degradación ambiental, ya que la falta de implementación de políticas públicas integrales provocan en el ambiente alteraciones que influyen en la salud, en las oportunidades de trabajo, en la educación y en el acceso a recursos financieros y culturales. Tales situaciones sólo han generado pobreza; y la pobreza, a su vez, repercute en la

formación cultural y en las posibilidades reales de acceder a la educación y a la información requerida para estimular la participación.

La carencia de planificación de políticas sociales, de políticas ambientales claras, de políticas de salud efectivas y sostenidas en el tiempo trae como consecuencia la degradación ambiental y el incremento de la violación de los Derechos Humanos. Por lo tanto, la Defensoría de los Habitantes busca abrir un espacio de análisis que permita exigir desde lo jurídico, desde lo técnico y desde lo ético, un actuar estatal respetuoso de los Derechos Humanos.

Las políticas públicas deben partir de una visión sostenible y equitativa del desarrollo; de ahí que la población necesite de trabajo y oportunidades económicas, pero no a expensas del aire que respiran, del agua requerida para satisfacer necesidades fundamentales, de la salud de que disfrutan, del techo bajo el que viven o la cultura que valoran.

Por el disfrute efectivo del Derecho Humano a una Buena Administración

Dirección de Control de Gestión Administrativa



La protección de los derechos e intereses de las y los habitantes conlleva la necesaria tarea de velar porque las instituciones públicas cumplan con los objetivos para los cuales fueron creadas. El cumplimiento de dichos objetivos debe contribuir al fortalecimiento del sistema democrático, generando una participación activa de las y los habitantes en el desarrollo del país.

Para ello, la calidad de gestión pública requerida impone que la misma responda a criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y legalidad; principios denominados modernamente como *Principios de Buen Gobierno*, contenidos en nuestra legislación y desarrollados en anteriores informes anuales por parte de la Defensoría de los Habitantes¹.

Es en el marco de acción del cumplimiento efectivo de dichos principios por parte de las instituciones públicas en su gestión ordinaria institucional, que se ubica la labor realizada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes, tendente a poder detectar y señalar a la Administración aquellas acciones u omisiones que

atenten contra la eficiencia institucional, violentando de esta forma los derechos de las y los habitantes, al no poder contar con servicios públicos de calidad, o no responder en tiempo, forma y contenido a las pretensiones formuladas.

La relación entre las y los habitantes y las instituciones públicas debe ser respetuosa, eficiente y satisfactoria. En ese sentido, existe un nexo irremplazable entre la gestión pública, la calidad de la misma y el efectivo respeto de los Derechos Humanos. Y es que tal y como ha sido reconocido a nivel internacional,

“... La gestión pública, consiste en parte en instituciones y en normas efectivas, pero también en la protección de Derechos Humanos, en la promoción de una participación más amplia de las instituciones y en normas que afecten a la vida de la población, así como en el logro de resultados económicos y sociales más equitativos. Hoy en día, está generalmente aceptado que la participación, la transparencia y la rendición de cuentas son elementos importantes de un buen gobierno. El buen gobierno ha pasado a estar intrínsecamente

¹ Informes Anuales 2003-2003; 2003-2004.

unido a los conceptos y la práctica de la democracia y al imperio de la ley".²

Esta relación existente entre la protección de los Derechos Humanos, los criterios de Buen Gobierno y su efectiva aplicación en la gestión pública, trae consigo la necesidad de contar con mecanismos que permitan la evaluación constante de dicha gestión, de forma tal que en la misma se transversalicen los principios de Buen Gobierno, generando los instrumentos de control necesarios que permitan detectar cualquier desvío que aleje a las instituciones del cumplimiento de sus objetivos, definiendo e implementando las acciones correctivas necesarias.

La sociedad diariamente reclama una Administración Pública eficiente, eficaz, buena gestora de los recursos que se le asignan, que pueda estar abierta al constante escrutinio público y tome en cuenta, en la definición de sus objetivos, las necesidades de las personas.

Esta evaluación constante del quehacer de la Administración Pública en punto al cumplimiento de sus objetivos, es una tarea inicial y principalmente encomendada a la Administración misma, estableciéndose para ello procedimientos que lo permitan. Asimismo, debe la Administración estar abierta a dicha evaluación por parte de las y los habitantes, que ven en la rendición de cuentas, la oportunidad de determinar si las y los funcionarios públicos han cumplido a cabalidad con la función encomendada.

Es así como internacionalmente surge la normativa de control interno, misma

² Organización de Naciones Unidas (ONU). Informe sobre el Desarrollo Humano. 2002. Páginas 51 y siguientes.

que ha tenido como objetivo generar una cultura de control en todos los niveles de la organización que permita establecer un compromiso y una efectiva responsabilidad por la gestión pública, generando sistemas de rendición de cuentas en el quehacer diario de las y los funcionarios públicos.

La Ley General de Control Interno: antecedentes.-

Tal y como anteriormente se indicó, internacionalmente se ha establecido la necesidad de generar normas de control interno que permitan hacer más eficiente y eficaz la gestión administrativa. En ese sentido, debe tomarse en consideración el Informe COSO sobre el Control Interno³, mismo que vino a incorporar en una estructura conceptual diferentes enfoques existentes a nivel mundial sobre control interno, actualizando la práctica del mismo y generando parámetros a considerar en su implementación.

Dicho informe define el Control Interno como *"un proceso realizado por el consejo de directores (jercas), administradores y otro personal de una entidad, diseñado para proporcionar seguridad razonable mirando al cumplimiento de los objetivos en las siguientes categorías: - efectividad y eficiencia en las operaciones;- confiabilidad de la información financiera; - cumplimiento de las leyes y regulaciones aplicables"*.

Establece el informe en referencia cinco componentes del Control Interno, mismos que se interrelacionan y están integrados en el proceso de

³ "Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission", Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway. Bogotá, Colombia. 1997.

administración de cualquier institución. Dichos componentes son:

- **Ambiente de control:** Se le considera el fundamento de los demás componentes del control interno, ya que incluye la integridad, los valores éticos, así como la filosofía de la institución. Involucra el liderazgo generado en la organización y el compromiso asumido por las personas que la conforman con la consecución de los objetivos perseguidos.
- **Valoración de riesgos:** Cada entidad debe conocer y reconocer que enfrenta una serie de riesgos, internos y externos, los cuales debe valorar. Los riesgos que la institución enfrenta dependen de los objetivos que se quieran alcanzar y lo que la pueden alejar de sus metas. Deben identificarse estos riesgos para poder administrarlos.
- **Actividades de control:** Son las políticas y procedimientos que permiten asegurar que las acciones encomendadas se lleven a cabo. Se dan en todos los niveles de la organización y en todas las funciones.
- **Información y comunicación:** La institución debe identificar, generar y comunicar la información pertinente que permita a las y los funcionarios el cumplimiento de sus responsabilidades.
- **Monitoreo:** Los procesos de control interno deben monitorearse, para valorar así la calidad del desempeño del sistema en el tiempo. Asimismo, permite evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales.

Los componentes del control interno permiten facilitar y orientar a la Administración para el cumplimiento efectivo de su misión y el logro de sus

objetivos, los cuales han sido previamente determinados así como las acciones a realizar para alcanzarlos. Ahora bien, tomando en consideración que los objetivos de las instituciones difieren, existirán también diferencias en las actividades de control que se determine realizar en cada institución; no obstante, uno de los aportes de las normas internacionales de Control Interno es la estandarización de criterios a utilizar, tales como los componentes mismos de control antes mencionados.

Costa Rica no resultó ajena a la búsqueda del mejoramiento de la gestión pública. Las constantes quejas presentadas por las y los habitantes por la ineficiencia estatal, generaron la necesidad de trabajar en un remozamiento normativo del accionar de la administración pública.

De esta forma, se genera una necesidad de reforzar los principios de eficiencia y eficacia, así como de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública. Este reforzamiento toma como punto de partida la aprobación de la reforma al artículo 11 de la Constitución Política⁴, estableciéndose en la Carta Magna el sometimiento de la Administración Pública al procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, mismo que contribuye al fortalecimiento del sistema democrática imperante.

Posteriormente, se promulga la Ley n.º 8131 del 18 de setiembre del 2001, denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la cual permite establecer como objetivos en la obtención y aplicación de los recursos públicos, los principios de economía, eficiencia y eficacia, así como el

⁴ Reformado mediante Ley N° 8003 del 8 de junio del 2000.

desarrollo de sistemas de información financiera oportuna y confiable que permitan la toma de decisiones y la correspondiente evaluación de la gestión. Toma especial importancia con la referida ley el proceso de planificación nacional e institucional y su vinculación directa con el presupuesto, de forma tal que la obtención y administración de los recursos públicos responda a un proceso previo de planificación en el cual se tomen en cuenta los objetivos de la organización, las metas de mejoramiento, así como los diversos proyectos a desarrollar.

Si bien es cierto la Ley General de Control Interno se ha considerado un complemento de la Ley N° 8131, conviene antes hacer mención a la aprobación que se dio el 4 de marzo del 2002, de la Ley N° 8220 -Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos- legislación que obliga a las entidades a hacer del conocimiento público los requisitos solicitados a las y los habitantes en cada uno de los trámites atendidos por la institución, así como el fundamento referido para el requerimiento del requisito exigido. El objetivo fundamental de la normativa aprobada está encaminado a lograr un servicio público eficiente de cara al habitante, eliminando el exceso de trámites requeridos y fortaleciendo, además, el derecho de acceso a la información administrativa con que cuentan las y los habitantes.

De esta forma, cuando fue aprobado el proyecto de ley de control interno presentado por la Contraloría General de la República mediante Ley No. 8292 del 18 de julio del 2002, publicada en la Gaceta No. 169 del 4 de setiembre del 2002, ya existía una intencionalidad del legislador de lograr un mejoramiento integral de la gestión pública, dotando a las instituciones de nuevas

herramientas jurídicas que permitieran mayores niveles de eficiencia y efectividad en su labores.

Entre las justificaciones brindadas oportunamente en el referido proyecto de ley está la inminente necesidad de que

“...la modernización del Estado debe ir de la mano de la actualización del instrumental de control. La democracia participativa demanda la rendición de cuentas por parte de los encargados de la gestión estatal, y para tales efectos los controles eficientes y efectivos constituyen un insumo imprescindible (...) De cara al cumplimiento de los fines del Estado, cada actor debe asumir la cuota de responsabilidad que le asigna el ordenamiento jurídico. Esta es la premisa básica para hacer viable cualquier proyecto de modernización estatal”.

Se establece de esta forma que, si bien es cierto el control no es un fin en sí mismo, sí favorece la consecución de los objetivos de las instituciones.

Se define así el control interno en la normativa aprobada como,

“...la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) Proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal; b) Exigir confiabilidad y oportunidad de la información; c) Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones; y d) Cumplir con el

ordenamiento jurídico y técnico.”⁵

Como se aprecia de la definición, se toman en cuenta elementos contenidos en la normativa internacional existente, incorporando la protección y conservación del patrimonio público. Asimismo, es claro que los objetivos planteados responden, a su vez, a las constantes quejas recibidas por la Administración y Órganos de control referidas al mal uso de los recursos públicos, así como al incumplimiento de normativa vigente, todo ello generando ineficiencia en las acciones de la Administración.

Estructura de la normativa aprobada:

La Ley General de Control Interno está conformada por seis capítulos, el primero referido a las disposiciones generales de la ley, así como, entre otras cosas, la facultad conferida a la Contraloría General de la República para promulgar normativa técnica sobre control interno. El capítulo segundo establece la obligatoriedad para todas las instituciones públicas de contar con un sistema de control interno, integrado por la administración activa, la auditoría interna y la Contraloría General de la República como ente rector del sistema de fiscalización superior de la Hacienda Pública.

Se señala con claridad que la responsabilidad de establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional corresponde a la administración activa, específicamente al jerarca y al titular subordinado⁶.

El capítulo tercero define los deberes de la administración activa en materia

de control interno, así como en el caso de cada uno de los componentes de control, sea el ambiente de control, la valoración del riesgo, las actividades de control, los sistemas de información y el seguimiento del sistema de control interno.

Asimismo, se establece un sistema específico de valoración del riesgo, complementado posteriormente por las Directriz General emitida por la Contraloría General de la República (D-3-2005-CO-DFOE) y publicada en La Gaceta No. 134 del 12 de julio del 2005. Se indica que la implementación de las directrices referidas se debe dar en forma gradual y programada por las administraciones, de conformidad con los parámetros definidos por la Contraloría General de la República.

El capítulo cuarto está referido a las Auditorías Internas. Conviene indicar que con la Ley General de Control Interno se da un fortalecimiento de estas figuras como fiscalizadores del quehacer de cada institución.

El capítulo quinto determina varias causales de responsabilidad para las y los funcionarios ante actuaciones que puedan debilitar el sistema de control interno, o bien en aquellos casos en que no se dispongan las medidas necesarias para establecer dicho control, mantenerlo, perfeccionarlo y evaluarlo, según la normativa técnica aplicable. Por último, el capítulo sexto se refiere a las disposiciones finales, deber de reglamentación, reformas y derogatorias.

Con la aprobación de la Ley General de Control Interno y posteriormente la Ley N° 8422 -Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito-, se fortaleció el marco normativo, lo cual, en principio, debería favorecer la eficiencia del aparato estatal, así como la transparencia y la rendición de cuentas,

⁵ Ley General de Control Interno. Art. 8.

⁶ Ley General de Control Interno, Art. 10.

de forma tal que las y los habitantes sin distinción, puedan hacer efectivo su derecho humano a contar con una buena administración.

Si bien es cierto que la existencia de un marco regulatorio moderno es un elemento importante en el mejoramiento de la gestión pública, lo es también que por sí mismo la existencia de normativa no genera automáticamente el cambio hacia una administración pública con altos niveles de eficiencia. Es también necesario que las instituciones tomen las medidas que permitan implementar de forma efectiva los cambios normativos generados, lo cual en muchos casos exige cambios a nivel de la cultura organizacional que prevalece en las instituciones.

El control interno desde la labor realizada por la Defensoría:

Tal y como lo establece la Ley n.º 7319 -Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República- la labor primordial de la institución es la protección de los derechos e intereses de las y los habitantes, siendo una institución contralora de legalidad, moralidad y justicia del sector público.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes a partir de la labor de protección de derechos, tiene diariamente la oportunidad de detectar y señalar acciones u omisiones de la Administración Pública que generan el incumplimiento de los derechos de las y los habitantes. Estas acciones u omisiones de la Administración Pública, en la gran mayoría de los casos evidencian, entre otras cosas, ausencia de delimitación de funciones y responsabilidades a lo interno de las instituciones, inexistencia de procedimientos que permitan establecer con claridad qué hacer, cómo hacerlo y para qué, así como un

débil compromiso con los objetivos institucionales.

Las denuncias recibidas en la Defensoría por violación de algún derecho legal o constitucionalmente establecido generan la realización de investigaciones en las cuales se examinan los procedimientos a nivel institucional así como las acciones o omisiones internas que dieron como resultado la violación del derecho denunciado, siendo en la mayoría de los casos comprobada alguna falla o debilidad del sistema de control interno institucional, como se examinará con ejemplos que posteriormente serán desarrollados.

Se corrobora el inevitable nexo existente entre la protección de derechos y una gestión pública de calidad, generándose un especial interés en los procesos de control interno que desarrollen las instituciones y que -como se analizará posteriormente- permitan como un fin último, el efectivo ejercicio de los derechos por parte de las y los habitantes.

En ese sentido, desde la óptica de la labor realizada por la Defensoría, los objetivos perseguidos con el control interno, sean la eficiencia y efectividad en el accionar de la administración pública, así como el buen uso de los recursos públicos, forman también parte de los buscados en la labor contralora de legalidad que realiza la institución. A partir de las denuncias formuladas ante la institución se posibilita conocer casos en los cuales se pueda estar haciendo un uso inadecuado de los bienes públicos, entre otras cosas. En igual sentido, las quejas recibidas en materia de mala prestación de servicios, demuestran ineficiencia e ineffectividad, lo cual en muchas oportunidades se genera a partir de un mal uso de los recursos y

distribución de funciones y responsabilidades a lo interno de la entidad.

La omisión de respuesta por parte de las instituciones públicas a las solicitudes formuladas por los habitantes continúa ocupando un importante número de solicitudes de intervención recibidas en los diferentes órganos de control. Esta omisión puede tener varias causas de origen, entre ellas la inexistencia de la información solicitada, lo cual dejaría ver una debilidad en la producción de información relevante sobre la institución o en el manejo de la misma. Puede también ocurrir que, pese a que la información se haya producido, no existan los mecanismos que permitan atender oportunamente los requerimientos de las y los habitantes, lo cual implicaría una debilidad en los mecanismos establecidos de rendición de cuentas.

De esta forma, a partir de las deficiencias denunciadas se puede tener acceso a una especie de radiografía institucional que permita determinar, tanto las debilidades como las fortalezas de la organización, de forma tal que la labor de fiscalización realizada por la Defensoría o bien cualquier otro órgano de control sea potencializada por las instituciones públicas como instrumentos que faciliten la detección de deficiencias de control interno.

El cumplimiento de la normativa vigente como un objetivo del control interno, permite ser monitoreado desde la Defensoría a partir del control de legalidad que diariamente se realiza con ocasión de las quejas presentadas por las y los habitantes.

Es evidente entonces que, eficientes y adecuados sistemas de control interno en las instituciones, permiten mayores

niveles de satisfacción por parte de las y los habitantes, lo cual se verá reflejado en la disminución o inexistencia de quejas en la Defensoría y otros órganos de control, además de que constituye un indicador de la eficiencia en la labor que se realiza.

Una buena gestión pública, desde la óptica de la Defensoría, es aquella que tenga como características el que sea con y para las y los habitantes, que sea eficiente y eficaz, que cuente con equipos de trabajo profesionales y competentes, que sea el producto de una planificación adaptativa, donde se potencialice la presupuestación, se aprovechen las herramientas tecnológicas y existan niveles de comunicación interna y externa que permitan el intercambio de información y cooperación en la consecución de objetivos comunes.

La creación de entornos favorables para el buen desempeño socioeconómico en un sistema democrático de calidad requiere un aparato institucional que garantice la gobernabilidad, propiciando estándares de eficiencia y efectividad que solo se logran con la generación del control interno necesario que permita a las instituciones tener un claro dominio de su quehacer, procurando en todo momento el mejoramiento del mismo.

Seguimiento al efectivo cumplimiento de la Ley General de Control Interno.-

Tal y como se hizo mención, la existencia de la normativa no implica su aplicación, máxime considerando que la Ley General de Control Interno, por el carácter técnico que encierran algunas de sus disposiciones, ha requerido un proceso de capacitación a las instituciones públicas, el cual ha sido liderado por la Contraloría General de la República, como por ley le

corresponde. Este proceso ha implicado evaluaciones iniciales que permitieran diagnosticar la situación real del control interno en cada institución. En algunos casos, este proceso llevó menos tiempo, dependiendo de los mecanismos que ya existían previamente a la promulgación de la ley para determinar y corregir deficiencias de control interno.

El artículo 17 de la ley referida estableció la obligación a los entes y órganos sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República de realizar, por lo menos una vez al año, las autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento de sus propios sistemas de control interno.

Las autoevaluaciones establecidas por ley y remitidas anualmente a la Contraloría General de la República por parte de todas las instituciones sujetas a la fiscalización del órgano contralor tienen como punto de partida el análisis de los componentes de control sea ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, información y comunicación y monitoreo. De esta forma, se establece anualmente la obligación de revisión de cómo ha operado el proceso de control interno, mismo que resulta permanente.

Si bien es cierto, tanto el seguimiento como revisión de las autoevaluaciones de control interno que presentan las instituciones públicas corresponde primariamente a la Contraloría General de la República, como órgano de fiscalización superior de la Hacienda Pública, los informes emitidos por la Defensoría de los Habitantes permiten monitorear, desde la óptica de los derechos de las y los habitantes, la satisfacción o no con el cumplimiento de las funciones encomendadas a las instituciones, a partir de los servicios públicos recibidos, el logro de los

objetivos institucionales de mejoramiento trazados, etc.

De esta forma, utilizando los mismos parámetros de control que las instituciones toman en cuenta en sus autoevaluaciones, -sea los componentes de control- la Defensoría se permite, en el presente informe, hacer referencia desde la óptica de las denuncias presentadas, a algunas situaciones detectadas en materia de control interno que conviene sean atendidas sin mayor demora por las instituciones involucradas, tal y como se expondrá posteriormente.

Es criterio de la Defensoría que, persiste la necesidad de capacitación en las instituciones públicas sobre la Ley General de Control Interno y su implementación efectiva, sea el traducir en acciones concretas varios de los objetivos que dicha normativa plantea. Prácticamente, cuatro años después de aprobada la referida ley, no se refleja integralmente una mejoría que pueda considerarse sustancial e importante en la gestión pública de cara a la percepción de las y los habitantes. Debe tomarse en consideración en todo momento que las y los funcionarios públicos como depositarios de la autoridad que son, tienen la obligación de cumplir eficientemente con las labores encomendadas, sin dilación alguna que transgreda los derechos de las y los habitantes.

Entre las diferentes razones por las cuales no ha operado con mayor celeridad el mejoramiento de la gestión pública a partir de la implementación de la Ley General de Control Interno, pueden ubicarse -en criterio de la Defensoría- el desinterés de las autoridades superiores encargadas de implementar dicho sistema efectivamente; asimismo, las limitaciones presupuestarias que se

manejan en algunas instituciones – ejemplo Ministerios y Municipalidades– que impiden la toma de acciones requeridas para solventar deficiencias de control, sea la compra de equipos, contratación de personal, etc. Asimismo, existe en algunos casos una cultura muy arraigada de objeción a los controles o al establecimiento de responsabilidades puntuales en la labor que se realiza, lo cual ha generado alguna resistencia en la implementación de la ley.

Pese a lo anterior, debe reconocerse el esfuerzo que han realizado otras instituciones públicas al conformar comisiones de control interno que permitan realizar dicha labor de una forma más sistemática y permanente, tal es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, el Ministerio de Justicia, el Instituto de Desarrollo Agrario, entre otros.

La elaboración del plan de acciones para el fortalecimiento del sistema de control interno y las actividades de seguimiento para garantizar que dicho plan se cumpla, depende irremediablemente de que exista un diagnóstico previamente establecido sobre la situación real de la institución al respecto. En ese sentido, se reitera la oportunidad de monitorear los niveles de satisfacción o no de las y los habitantes con la prestación de servicios dados por la correspondiente institución, siendo para ello, en criterio de la Defensoría, un aporte importante la labor realizada por esta institución, sin perjuicio de reiterar que la responsabilidad primaria del control interno pertenece a la administración activa.

De esta forma, el reto en la implementación efectiva de la Ley General de Control Interno resulta a todas luces vigente y de vital importancia en la protección de los

derechos e intereses de las y los habitantes. Debe recordarse, por ejemplo, que no es sino hasta el presente año que se realizará una evaluación en cuanto a la administración de riesgos por parte de la Contraloría General de la República a un grupo de instituciones seleccionadas.

Tiempo, compromiso y acción efectiva, son algunos de los elementos que corresponde citar al evaluar el cumplimiento de la ley en referencia.

El **tiempo** necesario para que las instituciones evalúen certeramente su estado en materia de control interno se considera que se ha tenido sobradamente. Tómese en cuenta que la ley tiene cuatro años prácticamente de haber entrado en vigencia. Debe rescatarse, en ese sentido, la labor de capacitación desarrollada por la Contraloría General de la República.

El **compromiso** de las y los jerarcas en la implementación de los sistemas de control interno resulta un compromiso con el cumplimiento de la ley, así como con el asumir la función pública encomendada y la correspondiente responsabilidad en el mal ejercicio de la misma.

Las **acciones** concretas de implementación y mejoramiento del control interno, son las únicas que permitirán, a partir de los hallazgos encontrados, que el sistema traiga como resultado una gestión pública visiblemente más efectiva, siendo los primeros evaluadores de la misma sus usuarios.

Ese tiempo, ese compromiso y esa acción efectiva son, además, algunos de los elementos que las y los habitantes requieren y exigen de quienes son sólo depositarios de la autoridad que les ha sido confiada,

quienes, contando con una moderna Ley de Control Interno, deben rendir cuentas de sus acciones para ser evaluadas en función de los derechos de aquéllos.

Sin perjuicio de las recomendaciones técnicas que formula el órgano contralor, la Defensoría considera que, en procura de mejorar el cumplimiento de la Ley de Control Interno, deben existir canales de comunicación abiertos a nivel institucional que permitan establecer con claridad la situación real en la materia, así como la necesidad o no de capacitación en la misma, de forma tal que se tomen acciones al respecto.

De igual forma, se recomienda que a partir de las quejas o denuncias presentadas por las y los habitantes, tanto ante los órganos de control, como ante la propia institución, se tomen los insumos necesarios que permitan establecer acciones prioritarias en su atención, a fin de mejorar servicios, que, en muchos casos, son estratégicos y afectan directamente los derechos de las y los habitantes.

El control interno no debe visualizarse como algo alejado de la protección de los derechos, sino más bien como el proceso institucional necesario que permita una protección más efectiva y oportuna.

A continuación se exponen algunos casos que, por la importancia de los hallazgos encontrados a nivel de control interno, se plantean como un urgente llamado de atención a las instituciones a fin de que se tomen las acciones correctivas necesarias y urgidas por las y los habitantes, a fin de cuentas causa y fin de aquellas.

II Segmento |

1.- La Dirección General de Migración y Extranjería: una aproximación desde la óptica de las y los usuarios de servicios.-

"... Cualquier actuación –por acción u omisión- de los funcionarios o imprevisión de éstos en la organización racional de los recursos que propenda a interrumpir un servicio público es abiertamente antijurídica.

Sala Constitucional. Voto 2005-05600

Durante el período que comprende el presente Informe de Labores, la Defensoría identificó una clara recurrencia en las quejas referidas al funcionamiento de la Dirección General de Migración y Extranjería⁷, tema que ha llegado a tomar relevancia nacional a tal grado que ha sido abordado constantemente por los medios de comunicación en reportajes periodísticos que han puesto en evidencia serias deficiencias en la prestación de los servicios.

⁷ Véase, por ejemplo, expedientes N° s 18261-24-2005, 18878-24-05, 18886-24-2005, 19185-24-2005.

El análisis de la casuística ha permitido a la Defensoría efectuar un diagnóstico base para concluir que la prestación del servicio público en la Dirección General de Migración **no cumple con los principios rectores de eficiencia, oportunidad y celeridad**, ocasionando con ello un perjuicio hacia los derechos de las y los habitantes, aún a pesar de los esfuerzos emprendidos, sobre todo en el último año, para mejorar la capacidad de respuesta institucional.

La problemática en la Dirección General de Migración se hace latente en los tiempos de espera a los cuales se somete al habitante, sea para obtener una cita que le permita tramitar su pasaporte por primera vez o renovarlo, o bien para obtener una cédula de residencia. En el primer caso, el Director de Migración había señalado a la Defensoría que el plazo promedio era de 29 días hábiles, mismo que puede considerarse muy extenso, y hasta desproporcionado, si se toma en cuenta que se está ante un servicio público esencial por su estrecha vinculación con actividades de inversión, comercio, trabajo y turismo.

El origen de esta dilación es atribuible a factores que incluyen, desde condiciones tecnológicas deficitarias por deterioro e incapacidad de la central telefónica para atender una

demanda cada vez más creciente; pasando por el mal estado e insuficiencia de los recursos de cómputo que obligó en determinado momento a un otorgamiento manual de citas; hasta la insuficiencia del recurso humano dispuesto para atender la demanda ordinaria y adicionalmente los casos que requieren una atención especial, entre los cuales se encuentran las personas con discapacidad o las personas adultas mayores⁸.

Por otro lado, las quejas refieren a inoperancia en la resolución de trámites tales como el otorgamiento de cédulas de residencia, tema en el cual las y los habitantes alegan que hay una ausencia de información clara y transparente respecto a los plazos de resolución, solicitud de requisitos y razones de denegación de la petición formulada.

Las condiciones de la infraestructura física en la que se ubica la Dirección General de Migración, ocupan un lugar no menos importante en las denuncias planteadas, donde se acusan problemas de accesibilidad, orientación al usuario y hacinamiento ante la incapacidad de las instalaciones de albergar cómodamente la afluencia diaria de público.

Finalmente, se denuncian focos de corrupción que se hacen evidentes en las intermediaciones de la sede de la institución, donde se ofrece, casi a viva voz, realizar algún trámite migratorio sin hacer ninguna fila, a cambio de determinada suma de dinero, la cual

varía de acuerdo a la complejidad de lo que se solicite⁹.

Todas estas denuncias han sido constatadas en inspecciones efectuadas en la Dirección General de Migración por funcionarios de la Defensoría, que constan en los expedientes citados. En dichas visitas realizadas se hizo evidente la sobrecarga de trabajo de las y los funcionarios, en medio de un ambiente laboral tenso, originado en gran parte por la insatisfacción de los usuarios al tener que invertir, por lo general, todo un día para completar un trámite y regresar después una o varias veces según sea el tipo de documento gestionado.

Frente a este diagnóstico, la Defensoría enfatiza que a partir de la promulgación de la Ley General de Control Interno se determinó claramente que la responsabilidad administrativa involucra no sólo el ámbito de la **prestación** propiamente del servicio público, sino que trasciende a otro más, y es el ámbito de la **evaluación de su gestión** con miras a la obtención de resultados que permitan contar con indicadores de medición objetivos de eficiencia, eficacia, oportunidad y celeridad de la gestión en la Administración Pública.

La serie de medidas que imperativamente deben ejecutar los órganos y entes que ejerzan función administrativa a partir de la vigencia de la citada ley, puede concebirse como corolario de las recientes corrientes que propugnan por la inserción del **principio de rendición de cuentas** en la gestión pública desde una doble dimensión: como principio de legitimidad del poder político y en una dimensión jurídica como herramienta

⁸ Para mayor abundamiento sobre temas referidos a estos grupos poblacionales, consúltese la sección en este informe referida a la Dirección de Protección Especial.

⁹ Al respecto, véase expediente n.º 18878-24-2005.

para dotar de un sentido real y práctico el derecho de los habitantes a un buen gobierno o, lo que es lo mismo, a una buena administración.

En este contexto y en relación específicamente con la función administrativa de la Dirección General de Migración a la luz de las deficiencias de gestión esbozadas anteriormente, concluye la Defensoría que debe esa instancia efectuar una **valoración integral de su sistema de control interno**, que identifique y analice las causas que están obstaculizando o impidiendo la consecución de sus objetivos institucionales. Si bien es cierto, puede que dicha valoración exista en cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas, es claro que el funcionamiento institucional en la prestación de servicios refleja la necesidad de revisar el sistema referido.

Una valoración de los riesgos a los cuales se ve expuesta la institución, permitiría, de igual forma, diseñar y poner en práctica acciones concretas tendientes a enfrentar dichos riesgos.

Así, debe establecer la Dirección General de Migración las causas primarias que originan la ineficiencia denunciada en su accionar, tomando las acciones necesarias que permitan combatirlas y velando por el adecuado desarrollo de su actividad en todos sus subprocesos.

Para la Defensoría de los Habitantes, es claro que el proceso de reestructuración iniciado recientemente en la Dirección General de Migración marca el inicio de un proceso de evaluación del funcionamiento de la estructura organizativa de la institución, que es, en esencia, la filosofía que sustenta la ley a la que se ha hecho referencia. No obstante, la institución no puede quedarse allí, debe evaluar la

eficacia de esa reestructuración para determinar si está administrando un nivel de riesgo razonable o, en caso contrario, los mecanismos operativos para minimizarlo, cuál es el logro real de sus resultados y si está en capacidad de medir su desempeño.

En esta misma línea, y a efecto de cumplir con sus metas institucionales, resulta imprescindible que la Dirección General de Migración modernice sus sistemas de información para que le permitan controlar, almacenar y registrar toda la información relevante de su gestión de una manera confiable y oportuna, pues en las inspecciones efectuadas por funcionarios de la Defensoría se identificó que ésta es una necesidad sensible. Valga destacar que en la Ley General de Control Interno quedó expresamente establecido como una obligación de todo ente público, el establecimiento de sistemas de información computarizados como herramienta básica en la consecución de sus metas institucionales.

Todas las medidas que en la Dirección General de Migración tiendan a mejorar los procesos operativos para hacer más eficiente su gestión pública, no serán completas si no se las vincula con una evaluación de su **ambiente de control**, con miras a determinar la existencia de debilidades que pudieran alentar focos de corrupción.

Es claro que, en todo proceso de mejoramiento continuo de la función pública juega un papel decisivo un riesgo externo, del cual la Dirección de Migración no está exenta, cual es la asignación presupuestaria que le permita finalmente desarrollar y ejecutar todas las acciones consecuentes con ese fin. De allí pues, que este sea también un llamado de atención a las autoridades del Gobierno Central a efecto de que se pondere que

no es posible exigir eficiencia y celeridad en la función pública sin un presupuesto suficiente que le de a la institución el respaldo para tomar las acciones correctivas y de mejora requeridas.

El ambiente de control inadecuado que se ha generado a lo largo de los años en la Dirección General de Migración y Extranjería provocó la necesidad de establecer una nueva estructura orgánica y funcional que resolviera la problemática evidenciada. En ese sentido, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica aprobó la nueva estructura de dicha Dirección, con la cual se pretende incorporar al sistema de gestión de esa Institución, los principios de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad.

Del proceso de reestructuración implementado en dicha institución llama la atención de la Defensoría el mecanismo utilizado en el nombramiento de los Jefes de las Unidades Gestoras, el cual fue realizado mediante una reunión convocada por el Director de ese entonces, con los posibles funcionarios que reunían los requisitos para los puestos y, mediante consenso, se tomó una decisión final.

Al respecto, la Defensoría no comparte el método mediante el cual fueron nombrados dichos funcionarios, ello en virtud de que constituye un posible riesgo que atenta contra la transparencia y la rendición de cuentas sobre la forma en que; dichos funcionarios ascendieron a tales cargos públicos y, en particular, sobre la comprobación de idoneidad de los mismos. Es claro, entonces, que la acción apropiada para el caso en cuestión, debió ser la convocatoria de los correspondientes concursos de plazas.

Por otra parte, si bien la Defensoría reconoce que la reestructuración constituye un esfuerzo importante para mejorar la prestación del servicio público bajo los parámetros de eficacia y eficiencia; lo cierto es que tal proceso debe ser fortalecido mediante el seguimiento y continuidad que los jefes de dicha Institución deben brindarle. En ese sentido, la asignación de los recursos económicos constituye un elemento primordial y esencial para la puesta en marcha efectiva de la reestructuración. Asimismo, resulta necesaria una mejora sustancial en la infraestructura física, tanto a nivel central como regional¹⁰, la adquisición de nuevos y mejores sistemas de información, así como la promoción de actividades de capacitación a los funcionarios de dicha Dirección.

La Defensoría es consciente de que la situación caótica que a mediados del año 2005 presentó esa Dirección con el problema de las filas generadas en la espera de la prestación de servicios ha disminuido de forma leve, no obstante, el servicio público de calidad a que debe aspirar toda Institución Pública se encuentra lejos de ser logrado. La Defensoría lanza un llamado de alerta en el sentido de que, sin el apoyo económico por parte de las autoridades del Gobierno Central, el plan de reestructuración que actualmente se encuentra en marcha corre el riesgo de no garantizar los resultados positivos que redunden en un beneficio directo a las y los usuarios de los servicios que brinda dicha institución, con lo cual la meta y el esfuerzo inicialmente generado se perdería de forma

¹⁰ Periódico La Nación, viernes 28 de abril de 2006: "El deterioro de la instalación eléctrica, así como la presencia de ratas y cucarachas, son parte de la precaria situación en que se encuentra la oficina de Migración en esta ciudad". Pág. 18 A. Referido a la oficina de Migración en Limón.

irremediable, sumiendo en un eventual caos irreversible a una de las Instituciones de mayor importancia estratégica para el país en lo concerniente a temas de turismo y atracción de inversiones.

Finalmente, ha trascendido la posible existencia de un mercado negro de pasaportes; lo cual resulta altamente preocupante. Según información que ha salido a la luz pública en los medios de comunicación, recientemente se han arrestado a varios extranjeros los cuales reconocieron que han comprado dicho documento por un valor de \$100¹¹. Al respecto, constituye un deber del jerarca de esa Dirección efectuar de forma inmediata una investigación que permita ejecutar las acciones necesarias para atender la situación denunciada en el marco de sus competencias, así como para valorar y atender el riesgo que para la institución significan las acciones denunciadas.

2.- Deficiente Prestación del Servicio 193 de Telefonía Celular por parte del ICE.-

*"Nunca se da, ni se dará jamás,
servicio suficiente"*

James R. Cook

Tomado de www1.transparency.org/tilac/biblioteca/consultas/dnld/capitulo12.pdf

La Defensoría de los Habitantes decidió emprender una investigación de

¹¹ Periódico Al Día miércoles 26 de abril de 2006. Declaraciones del Director de Migración y Extranjería. Lic. Johnny Marín a ese medio de comunicación "se ha logrado comprobar que estos documentos se venden a \$ 100". Pág. 4.

oficio¹² en relación con quejas recibidas de habitantes respecto al mal funcionamiento del servicio 193 de telefonía móvil que funciona a través del ingreso de llamadas al Sistema de Distribución Automático de Llamadas (ACD). Una vez que la llamada ingresa al ACD del 193, el sistema se encarga de buscar un telegestor que esté libre para dirigirle la llamada. Actualmente se cuenta con 64 telegestores.

De igual manera, las quejas enfatizaban la mala atención y poca amabilidad de los funcionarios hacia las y los habitantes cuando se logra establecer comunicación telefónica con los funcionarios del ICE.

Se realizaron las indagaciones correspondientes, tanto en el ICE como en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), que permitiesen confirmar las fallas del sistema y los posibles correctivos para mejorar el servicio público aludido en condiciones de calidad, eficiencia y continuidad.

De las respuestas recibidas en relación con la investigación en marcha se logró determinar que la ARESEP efectuó una evaluación de la calidad de los servicios móviles en el segundo semestre de 2005, que registró una calificación muy baja con un indicador global de telegestión de apenas el 63% sin alcanzar la nota mínima de 70%, con un 54% de la atención completa de llamadas y 75% de tiempo de espera para ser atendido. Por otra parte, en el curso del presente año la ARESEP realizará una nueva evaluación de la calidad de los servicios.

El 15 de diciembre del pasado año la ARESEP presentó al ICE los resultados de la encuesta inicial y ordenó medidas

¹² Ver al respecto Expediente n.º 20725-24-2006

correctivas para efectuar una ampliación del centro de telegestión 193, tanto en número de puestos de operadora como de circuitos de conexión con el Sistema Nacional de Telecomunicaciones.

Sobre esta base se amplió el horario del Centro de Asistencia al Cliente (servicio 193) a 24 diarias durante todo el año y se implementarán mejoras en procesos y plataforma tecnológica con la puesta en funcionamiento de un Sistema Personalizado de Atención al Cliente, conocido por sus siglas en inglés de (CRM/call center) de última tecnología, que permitirá a los clientes realizar una serie de trámites en forma automatizada, con solo el uso de una clave de autogestión. Este sistema se encuentra en fase de instalación y pruebas para su inauguración en junio de 2006. Incluye innovaciones a corto plazo, entre las que están: respuesta interactiva de voz (IVR); clave de autogestión, servidores de correo electrónico, servidores de facsímil, atención por vía de "chat" y agencia virtual. Adicionalmente, se realizan gestiones administrativas para dotar al servicio 193 de más recursos humanos (telegestores).

El número de quejas por congestión del servicio no ha sido posible cuantificarlo, porque se ha carecido de un sistema que las centralice. Sin embargo, esta información se logrará compilar con el nuevo sistema CRM que se encuentra en proceso de instalación para los servicios especiales más importantes de telecomunicaciones.

La implementación de la plataforma comercial IVR se tiene prevista para el segundo semestre del presente año, y se estima que una vez en operación brindará una mayor gama de alternativas tanto de operadores como de automatizaciones, para que los clientes puedan tramitar y resolver quejas y adquirir nuevos servicios

interactuando con ayudas que les permitan autogestionarse de manera más rápida y eficiente, desde cualquier teléfono a cualquier hora del día sin necesidad de intervención humana.

La anterior situación permite ejemplificar cómo, a partir de las deficiencias en la prestación de servicios del 193, denunciadas por las y los habitantes, el ICE tomó las medidas internas correctivas que permitieran atender dicha situación implementando acciones de mejoramiento del servicio en cuestión. Si bien es cierto, es conocido por la Defensoría la existencia de una comisión de control interno que le ha permitido al ICE el mejoramiento en muchos de sus servicios, así como tomar las acciones correctivas cuando ha procedido, es claro que en el caso investigado la respuesta institucional debió ser más oportuna; es decir, adoptar acciones desde el momento en que se empezaron a recibir las quejas por el servicio y no hasta que se llegara a contar con un informe vinculante de la Autoridad Reguladora. Debe entonces el ICE, a partir del control interno, mejorar su capacidad de respuesta en tiempo y forma, a las deficiencias denunciadas por sus usuarios y usuarias.

Asimismo, tomando en consideración que una de las denuncias formuladas ha sido la referida a la mala atención por parte de los operadores del 193, conviene revisar el ambiente de control en el referido servicio de forma tal que se haga especial énfasis en el compromiso que debe privar en la atención al cliente, de respeto y buen trato ciudadano.

En todo caso, la Defensoría continuará dando seguimiento a estas etapas correctivas de implementación tecnológica y reforzamiento del personal operativo para garantizar que

la prestación del servicio de telefonía móvil 193, se brinde con los más altos estándares disponibles de regularidad, continuidad y prestación efectiva de calidad de este servicio público.

3.- Deficiencias administrativas en el Ministerio de Educación: una constante afectación de derechos.-

“El servicio por lo tanto, debe de tener al ciudadano como el foco en su diseño, debe de facilitar la transacción y ser accesible fácilmente desde cualquier canal que elija el solicitante, y que sobre todo resuelve la complejidad de la colaboración interadministrativa que requiere un servicio integrado y de relevancia para el usuario”

Rafferty, Bill. Tomado de:
es.bea.com/eventos/forogobierno
2006/presentaciones.jsp.

El Ministerio de Educación Pública es el mayor empleador del país, con alrededor de 65.000 funcionarios y funcionarias. Dentro de este vasto universo existe una administración de personal caracterizada por infinidad de movimientos del personal regular que comprende permisos, traslados, ascensos, incapacidades, sustituciones, pensiones, reubicaciones, becas etc., así como la creación de cerca de 3.500 plazas docentes cada año.

El presupuesto anual del Ministerio representa para el curso lectivo del año 2006, ₡505.000.000,00 millones de colones equivalentes a mil millones de dólares moneda estadounidense; es decir, aproximadamente el 25% del presupuesto nacional, o 4% del PIB con posibilidades reales de incremento

en los próximos años, ante la pretensión de destinar el 8% del presupuesto nacional a la educación pública.

Estas cifras nos enmarcan dentro de la complejidad que representa la administración idónea de tantos servidores docentes, administrativo-docentes y técnico docentes y administrativos, cuyas fragilidades se visualizan en aspectos tales como el no pago oportuno de salarios, cálculo y pago de incentivos, rebajos sin justificación, pago de sumas adeudadas de años anteriores por recargo de funciones, diferencias salariales, incentivos, incapacidades, pago de personal sustituto, etc. El 70% del presupuesto se destina al pago de salarios, que incluye además, el pago de incentivo por laborar 200 días lectivos que significó la suma de 32.000 millones de colones en el año 2005.

Toda esta situación se refleja en insuficiencias estructurales y organizativas ministeriales, porque no se logra satisfacer a plenitud la prestación adecuada del servicio público generando la insatisfacción de las y los habitantes y las y los servidores que prestan servicios al Ministerio de Educación Pública¹³.

Para optimizar una administración eficaz y eficiente del personal en 1999 el MEP compró el Sistema Informático Integrado de Recursos Humanos (SIGRH), mismo que entró a operar en noviembre del 2002, y que a pesar del tiempo de funcionamiento no ha logrado consolidarse y, por el contrario, está afectado por el fuerte burocratismo que carcome y retrasa la administración eficaz de las

¹³ Para el período del presente informe se reportan 79 denuncias –muchas grupales– referidas a problemas administrativos en el Ministerio de Educación.

instituciones públicas, en este caso el MEP¹⁴. Lo anterior constituye una limitación a los esfuerzos realizados por las tres últimas administraciones para establecer procedimientos ágiles y expeditos recurriendo a los avances tecnológicos disponibles que permitan instaurar paulatinamente el gobierno digital de la administración pública en línea con las disposiciones contempladas en los artículos 7, 8, 12, 13, 15 y 16 de la Ley General de Control Interno.

Es claro que la instalación del referido sistema informático para la administración y pago del personal ha tenido resultados ambivalentes, no ha desplegado todo su potencial y, por el contrario, estuvo marcado por una serie de trastornos funcionales en perjuicio de los servidores que originó la huelga magisterial del año 2003, debido a su puesta en operación sin haberlo probado suficientemente, con el agravante de que el Ministerio de Hacienda estimó que en razón de su especificidad debía estar desligado del sistema de pago de salarios de la Administración Pública centralizada (sistema INTEGRA), porque se requerían una serie de ajustes para la integración operativa de ambos sistemas informáticos.

El problema persiste hasta la fecha¹⁵, y su evidencia palmaria se encuentra en las recientes amenazas de huelga¹⁶ de los gremios magisteriales por la persistencia de los problemas que afectan al sistema informático de administración de recursos humanos.

¹⁴ Véase al respecto expedientes n.º 18742-24-2005, 20003-24-2005.

¹⁵ Véase expedientes n.º 20003-24-2005, 17797-24-2004, 18742-24-2005, entre otros.

¹⁶ Véase Diario La República, 26 de abril del 2006 (www.larepublica.net, consultado el 26 de abril de 2006).

Además, la Contraloría General de la República tiene en estudio la segunda etapa de un informe vertido al respecto, en relación con las responsabilidades que pudieran haber contra la empresa adjudicataria del contrato (SOIN S.A.) y propietaria de la plataforma informática.

Por otra parte, continúan existiendo en el Ministerio de Educación Pública malas prácticas en materia de nombramiento de personal que favorecen el posible tráfico de influencias, especialmente tomando en consideración que anualmente se nombran alrededor de 3.500 docentes interinos, lo cual brinda un importante espacio para nombramientos de forma discrecional.¹⁷

En gran medida, los movimientos para la administración del personal interino y en propiedad continúan realizándose por intermedio de los Directores de Desarrollo Administrativo de las 20 Direcciones Regionales de Enseñanza que se finiquitan en la Dirección General de Personal en San José, invalidando las potestades de la descentralización operativa otorgadas a las direcciones regionales que se convierten en simples tramitadores de documentación burocrática¹⁸.

Lo anterior demuestra un desinterés del Ministerio en lograr eficiencia y agilidad en sus procedimientos internos, sin llegar a poner en práctica las iniciativas de valoración del riesgo, para que se identifiquen y analicen los

¹⁷ Entre algunas denuncias referidas al respecto se encuentran las contenidas en expedientes N° s: 14796-24-2003, 18414-24-2005, 18976-24-2005, 19487-24-2005.

¹⁸ Denuncias recibidas al respecto están consignadas en expedientes N°s: 18307-24-2005, 18610-24-2005, 18625-24-2005, 18639-24-2005, 18742-24-2005, 18799-24-2005, 19036-24-2005, 19217-24-2005, entre otros.

riesgos relevantes asociados al logro de objetivos y metas institucionales, definidos tanto en planes anuales operativos como en planes de mediano y largo plazo; de forma tal que ante el constante movimiento de personal que se presenta en el MEP, se tomen las acciones preventivas necesarias que permitan anticipar y conjurar dicha situación.

Así por ejemplo, en relación con las solicitudes de reubicación por enfermedad presentadas por los servidores del Ministerio, la Defensoría¹⁹ concluye que dicha Institución continúa rechazando, sin mayor estudio o análisis, aquellas gestiones que son acompañadas por dictámenes médicos extendidos por la Caja Costarricense del Seguro Social, aduciendo que tales documentos no resultan idóneos para atender dichas solicitudes.

Al respecto, tanto la Sala Constitucional como la Defensoría de los Habitantes²⁰ han señalado que el cuestionamiento de validez de los dictámenes médicos de la CCSS, constituye una conducta arbitraria y carente de fundamento. En ese sentido, como parte de las recomendaciones que han sido puestas en conocimiento de las autoridades del Ministerio de Educación Pública, se ha establecido la necesidad de formular regulaciones internas que permitan estudiar y analizar las solicitudes de reubicación de aquellos servidores que se encuentren amparadas bajo recomendación médica extendida por la CCSS.

¹⁹ Véase al respecto expedientes N°s 16844-24-2004, 18216-24-2005, 18418-24-2005, entre otros.

²⁰ Véase al respecto expedientes N°s 16844-24-2005, 18216-24-2005, entre otros.

Resulta importante destacar que los funcionarios que se han visto perjudicados, han tomado la decisión de interponer múltiples recursos de amparo, los cuales han sido declarados en su mayoría con lugar, ordenándose al MEP ejecutar las reubicaciones correspondientes y condenándose al Estado al pago de los daños y perjuicios ocasionados al servidor. La anterior situación plantea un serio cuestionamiento sobre la forma en que el Ministerio está afrontando la problemática referida, ya que al actuar sometido única y exclusivamente a la condenatoria que realiza el Tribunal Constitucional, no responde de manera directa a los principios de eficacia, eficiencia y economía en las operaciones de la administración pública, aspecto que debe ser corregido de forma inmediata.

Por otra parte, conviene recordar que un elemento importante del Buen Gobierno lo constituye el establecimiento de competencias y responsabilidades claras de las y los funcionarios públicos, de forma que se propicie una cultura institucional de eficiencia y compromiso con la función que se realiza. En ese sentido, preocupa que en el MEP no exista dicha cultura de responsabilizar a las y los funcionarios por los errores cometidos en el ejercicio de su función, creándose una suerte de impunidad administrativa, generando un inadecuado ambiente de control y dejando de aplicar las sanciones correspondientes al tenor de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley General de Control Interno

La Defensoría ha detectado al respecto que con frecuencia se deja que los expedientes disciplinarios abiertos prescriban irremediadamente, con la consecuente pérdida de la credibilidad de las y los habitantes en el MEP y el significativo aumento de

denuncias interpuestas ante los diferentes órganos de control²¹ por aquellos habitantes cuyas pretensiones no encontraron acogida en sede administrativa.

En este aspecto, se concluye que la dispersión de las diferentes instancias administrativas del Ministerio en distintos lugares geográficos de la ciudad capital, constituye otro desacierto de la Administración Activa.

La Defensoría ha recomendado al Ministerio la conexión en línea en tiempo real del sistema informático con todas las 20 direcciones regionales de enseñanza; así como la promoción de iniciativas de capacitación del personal para hacer más eficaz y eficiente el sistema de nombramientos imperante, atenuando y evitando la comisión de errores humanos, perfeccionando y agilizando las potencialidades del sistema de nombramientos digitalizado utilizando la tecnología disponible.

Lo anterior debe estar unido a un trato ciudadano apropiado, pues es necesario indicar que uno de los problemas existentes, de vieja data y sin solución, es el mal trato a las y los habitantes y servidores que acuden a las dependencias ministeriales²², particularmente en las que tramitan nombramientos y acciones de personal, con irrespetos verbales, dilación de trámites, burocratismo exacerbado, y sistemas de fichas que no responden a las necesidades de las y los usuarios que en muchos casos deben trasladarse desde lugares lejanos de la República, sin que logren

ser atendidos oportunamente en las distintas oficinas de la Dirección General de Personal.

Quizá el punto más importante en que la Defensoría pueda contribuir con el MEP para el mejoramiento y superación de las inadecuadas prácticas señaladas, se orienta hacia la promoción de actividades de capacitación del personal, en temas y conceptos de buen gobierno, sanas prácticas administrativas y, en general, a fomentar una cultura de transparencia en el accionar administrativo, rendición de cuentas e inculcar el orgullo y motivación del personal por el desempeño de sus labores, con una capacitación permanente en prácticas de buen trato a las y los usuarios de los servicios que brinda el Ministerio de Educación Pública.

4.- El servicio de recolección de basura en Tibás: un caso emblemático de irresponsabilidad municipal:

“Debe agregarse, que la Municipalidad recurrida, como parte del Estado que es, está obligada a garantizar, defender y preservar los derechos de salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta inteligencia, no es de recibo la explicación brindada por los recurridos en punto a la falta de recursos económicos o el mal manejo de ellos, límite acostumbrado de la inefectividad de los entes públicos para cumplir con toda propiedad los fines encomendados, ya sea por mandato constitucional, o bien, por disposición legal”

Sala Constitucional, Voto N° 2005-0765.

²¹ Véase expedientes n.ºs 18707-24-2005, 18821-24-2005, entre otros. Asimismo, ver apartado de la Dirección de Niñez y Adolescencia al respecto.

²² Ejemplos se observan en muchas de las 79 quejas recibidas contra el MEP en el período del presente informe.

Pese a que las municipalidades del país tienen autonomía para incidir en el desarrollo socioeconómico y en la preservación del ambiente de sus respectivos cantones, la realidad dice que muchas veces se ve limitado su accionar ante la ausencia de una adecuada planificación institucional que promueva acciones con real incidencia en la solución de los problemas puntuales que presentan los diferentes cantones del país.

Lo anterior, es fácilmente detectable a partir del significativo número de denuncias²³ que atiende diariamente la Defensoría referidas a la prestación de servicios por parte de los Gobiernos Locales y la insatisfacción mostrada por las y los habitantes al respecto.

Ejemplo de lo anterior ha sido el incremento considerable de denuncias recibidas contra la Municipalidad de Tibás²⁴, demostrándose una fragilidad importante y peligrosa en el control interno que impera en dicho Gobierno Local. Esto ha sido ampliamente evidenciado y analizado por instituciones de fiscalización²⁵; sin embargo, se hace necesario y urgente que se lleve a cabo un acompañamiento a ese municipio, a fin de garantizar una adecuada implementación de acciones y mecanismos de control que permitan corregir en forma permanente y continua las irregularidades encontradas.

²³ Para el período del presente Informe la Dirección de Control de Gestión conoció 290 denuncias contra Gobiernos Locales.

²⁴ Véase al respecto expedientes n.ºs 20591-24-2005, 20209-24-2005, 19869-24-2005, 19946-24-2005, entre otros.

²⁵ Véase al respecto expediente n.º 18444-24-2005-QJ Defensoría de los Habitantes de la República e Informe n.º DFOE-GE-01/2006 de la Contraloría General de la República.

La deficiente gestión de cobro que se da en la Municipalidad de Tibás, así como los constantes problemas de coordinación que se presentaran entre Alcalde y Concejo Municipal, aunado a la inexistencia de tarifas actualizadas a cobrar por la prestación de los servicios, y las debilidades que presenta el sistema de información automatizado, han generado en la referida Municipalidad un ambiente de control inadecuado, incumpléndose en cada uno de los componentes del control. Desde la ausencia de actividades de control estratégicas para el desarrollo de la gestión municipal tales como la promulgación de reglamentos en caso de patentes, entre otros, hasta la ausencia de información confiable que permita la toma de decisiones en forma acertada y oportuna.

La Defensoría ha considerado importante para el presente informe referirse al caso específico de la prestación de un servicio de vital importancia cual es el **servicio de recolección de basura**, mismo que ha sido fuertemente afectado en su prestación eficiente por las debilidades que se presentan en materia de control interno en el seno de la Municipalidad de Tibás, con el consecuente riesgo para la salud de las y los habitantes del cantón, así como la limitación al disfrute efectivo del derecho a un ambiente sano.

La ineficiencia en la prestación del servicio de recolección de basura en el cantón de Tibás se viene presentando desde el año 2004, detectándose entre los principales problemas en la prestación de dicho servicio los siguientes:

- La flotilla de camiones recolectores ha presentado problemas de funcionamiento, lo que ha dificultado que el servicio se pueda brindar en

forma eficiente y continua. Dado lo anterior, se ha recurrido a la empresa privada para que, a través de donaciones, se cubra el costo de la recolección con los desechos.

- Existe una alta morosidad de los munícipes en el pago del servicio de recolección de basura, lo que provoca que la municipalidad no cuente con los recursos necesarios para brindar de forma sostenida el servicio.

- Se ha dado un debilitamiento de políticas institucionales que han propiciado la inexistencia de coordinación entre las diferentes instancias municipales y apoyo efectivo en las decisiones que se adoptan.

- No se han realizado campañas de educación y concienciación a la población sobre el tema de lo que ha significado que se establezcan botaderos de basura no tradicional sin control alguno.

De lo anterior se desprende que una gestión deficiente, o un abordaje errado de las políticas de recolección de desechos sólidos, puede facilitar, además de los problemas antes citados, la acumulación de basureros a cielo abierto, los cuales van a producir efectos colaterales a la salud pública y al medio ambiente, como lo son la contaminación de suelos fértiles, ríos y nacientes.

Ante este panorama, se hace indispensable que se depuren los sistemas de control interno que se han implementado, en aras de que estos sean aplicables, completos, razonables, integrados y congruentes con sus competencias y atribuciones institucionales, tal y como lo establece la normativa creada para tales efectos.

En la investigación oportunamente realizada por la Defensoría se

recomendó tanto a la Alcaldía Municipal como al Concejo Municipal de Tibás el abrir las vías de diálogo y coordinación entre ambas instancias a fin de establecer políticas de conjunto para la solución integral de los problemas que aquejan al cantón de Tibás.

Asimismo, se recomendó la elaboración de un plan de acción que refuerce los importantes trabajos que se han llevado a cabo en materia de recolección de desechos sólidos. Dicho plan deberá contener una calendarización de acciones que aborde de manera integral este problema, sea en la limpieza de las calles, la recolección de la basura tradicional y no tradicional, así como un plan de contingencia para la presente o futuras administraciones en este importante tema.

La Defensoría de los Habitantes consideró importante que las instancias municipales redoblen las acciones presentes en materia de recolección de desechos sólidos para efectos de asegurar la regularidad del servicio, así como la posibilidad de prever con anticipación fallas en los recursos humanos y materiales que puedan ocasionar interrupciones o suspensiones del mismo.

Conviene reiterar que tal y como lo establecen tanto la Ley General de Control Interno, como el artículo 11 constitucional, existe un deber ineludible para todas y todos los funcionarios públicos de rendir cuentas sobre su accionar. En ese orden de ideas, las y los funcionarios de la Municipalidad de Tibás, deben rendir cuentas sobre las acciones u omisiones en las que se ha incurrido que han generado una mala gestión municipal, tomando las acciones correctivas necesarias que permitan

una administración más transparente y eficiente.

Por lo tanto, se hace necesaria la implementación urgente de una serie de medidas que vengán a mejorar la gestión que ha venido realizando dicho ayuntamiento, entre las cuales se contemplan las siguientes:

a.- Establecer e implementar mecanismos de control que sean acordes con lo que dispone la Ley General de Control Interno.

b.- Actualizar el monto de las tarifas de recolección de basura y efectuar una gestión de cobro efectiva a fin de reducir la alta morosidad que se tiene actualmente.

c.- Gestionar ante el IFAM la posibilidad de un préstamo para cambiar algunos de los camiones recolectores que están fallando, en aras de garantizar un servicio eficiente y continuo a los habitantes.

d.- Formular campañas de educación en los vecinos del cantón que propicien un manejo adecuado de los desechos sólidos.

e.- Mantener informados a los vecinos del cantón sobre las acciones que realice la Municipalidad en torno al mejoramiento del servicio de recolección de basura.

Conviene indicar que por iniciativa de la Defensoría el pasado 15 de mayo del presente año, se reunieron en las instalaciones de la institución la Ministra de Salud, el Presidente Ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, el Presidente de la Comisión Nacional de Emergencias y el Concejo Municipal de Tibás, así como la Alcaldesa interina. En esa oportunidad se expuso la preocupación que existe por la apremiante situación

que vive la comunidad de Tibás ante la no recolección de basura en el cantón y la afectación directa que esta problemática está ocasionando en la salud de la población.

En dicha reunión se logró establecer una agenda de consenso entre las diferentes instituciones, fijándose una serie de compromisos de acción a corto, mediano y largo plazo que permitan que el cantón de Tibás cuente con un servicio de recolección de basura sostenible y eficiente.

El Concejo Municipal de Tibás se comprometió a tomar el acuerdo municipal correspondiente en el cual solicitarán la intervención de la Comisión Nacional de Emergencias por un plazo de 6 meses, para que sufrague los costos de la recolección de basura. Durante este plazo se tomarán las acciones administrativas necesarias que permitan que finalizado este plazo la Municipalidad asuma el pago del servicio, para lo cual se contará con la asesoría técnica inmediata del IFAM.

Una vez remitido el acuerdo correspondiente a la Comisión Nacional de Emergencias se espera su conocimiento y aprobación para su puesta en marcha. En tanto sucede lo anterior, la Municipalidad brindará el servicio de recolección de basura a partir de la autorización de contratación que diera la Contraloría General de la República.

Las diferentes autoridades coincidieron en que la solución definitiva del problema requiere del trabajo en conjunto tanto de las autoridades municipales como de la propia comunidad, así como la valiosa colaboración que otras instituciones puedan brindar.

La Defensoría de los Habitantes se mantendrá vigilante de las acciones efectivas que tome la Municipalidad de Tibás, sean las recomendadas o las que de conformidad con la revisión de sus sistemas de control interno resulten más apropiadas.

5.- La venta ilegal de licor: una actividad de urgente intervención.-

Las denuncias recibidas en materia de venta ilegal de licores²⁶ han permitido han permitido visibilizar una problemática que con mayor frecuencia se viene presentando en diferentes comunidades del país.

La problemática en estudio presenta dos dimensiones, ambas de igual importancia en su análisis y atención. La primera está referida al ejercicio de una actividad sin contar con la correspondiente autorización por parte de la autoridad municipal correspondiente, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para tales efectos.

Por otra parte, la venta ilegal de licores tiene una repercusión social que debe tomarse en consideración, máxime en cuanto a la posibilidad de que se estén generando males asociados o conexos, que afectan y comprometen el futuro económico, social, cultural y político de estas comunidades, muchas con un enorme potencial de progreso y desarrollo, algunas basado especialmente en el área del turismo ecológico.

Esta ilícita actividad promueve una constante y permanente violación de las normas jurídicas que regulan nuestra vida en sociedad; así como la

promoción de la corrupción, entre otros males que requieren ser atacados.

A criterio de la Defensoría, la venta ilegal de licores se promueve –entre otras formas- por las argumentaciones que giran en punto al número de patentes de licores a rematar y su relación con el número de pobladores del lugar. De esta forma, en municipalidades que cuentan con un gran desarrollo turístico pero poco número de patentes de licores a rematar, existen mayores posibilidades de que paralelamente se presente en la zona una actividad ilegal de venta de licor. De esta forma, conviene que se revisen y utilicen otros criterios a fin de poder determinar el número de patentes de licores que se van a otorgar por cantón.

Por otra forma, se argumenta el hecho de que la explosión acelerada de la venta ilegal de licores es producto de la falta de recursos con que disponen las autoridades municipalidades, de salud y policiales, entre otras, para ejercer una excelente fiscalización de las actividades que se desarrollan en el cantón. Dicho argumento no resulta atendible, ya que los recursos, en especial jurídicos, sobran, lo que sucede es que no se hace uso de ellos, por razones que no se justifican a cabalidad.

Existe, como ha evidenciado esta Defensoría a lo largo del tiempo en el abordaje de esta problemática, una anarquía en el expendio de licores en algunas comunidades²⁷. Realidad apoyada alimentada en una ineficiente e ineficaz gestión regulatoria, de control y fiscalización por parte de las autoridades que tienen la obligación de hacerlo, principalmente los Concejos

²⁶ Véase al respecto Exp. N°s 15129-24-04, 16466-24-04, 17294-24-04, 17993-24-04, 20791-24-06.

²⁷ Véase Exp. N° 16466-24-2004, sobre venta ilegal de licores en la comunidad de Monteverde de Puntarenas.

Municipales. Asimismo, la ausencia de coordinación interinstitucional para abordar de manera integral este problema, no permite su solución oportuna.

Así por ejemplo, el Instituto Costarricense de Turismo no coordina con las corporaciones municipales cuando aquella institución otorga incentivos turísticos²⁸ a empresarios que se dedican a dicha actividad, ello con el objeto de otorgar o no patentes de licores consideradas “especiales”.

Es importante resaltar que la esencia misma de una Corporación Municipal radica en la búsqueda de la autogestión política, económica y social de la comunidad, recurriendo a una elaboración y planificación estratégica de acciones oportunas y viables con visión de futuro, a fin de mejorar las condiciones y calidad de vida de las y los vecinos de la jurisdicción de que se trate. De la claridad que se tenga de estos conceptos por parte de las y los funcionarios municipales, así será como se dirija el desarrollo y porvenir de una comunidad. Este, precisamente, es el reto más importante a cumplir por una sociedad que debe estar integrada y en estrecha armonía de intereses entre la sociedad política y la sociedad civil.

Sobre la actuación municipal debe recordarse que por mandato constitucional, las municipalidades gozan de una autonomía en la toma de sus decisiones que deben estar encaminadas para el mejor desarrollo de los intereses y servicios locales que se prestan en cada cantón o distrito

²⁸ El ICT puede otorgar una de dos categorías de incentivos turísticos a saber: Contrato Turístico o Declaratoria Turística; institutos que tienen efectos jurídicos distintos.

cuando es el caso. En este sentido, resulta importante remitirse a los artículos 169 y 170 de la Constitución Política.

Ahora bien, como lo ha señalado esta Defensoría en reiteradas ocasiones mediante informes anteriores, la autonomía municipal no constituye una patente de corzo, o sea, un elemento de irrestricta actuación de las Corporaciones municipales, por cuanto esa autonomía debe ser moldeada a un principio de legalidad que, al igual que la autonomía municipal, tiene rango constitucional, según los ordinales 11 de la Constitución Política y 11 de la Ley General de la Administración Pública.

Como corolario de lo anterior, la Administración Pública, en sentido amplio, incluyendo por lo tanto a las Corporaciones municipales, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes. Por disposición constitucional, la ley señala los medios para que este control de resultados y rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas y para ello nuestro ordenamiento jurídico cuenta, entre otra normativa, con la Ley General de Control Interno, además de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito.

Como recomendación, esta Defensoría de los Habitantes, insta a realizar una acción de coordinación interinstitucional para abordar este tema de manera integral, ya que de lo contrario el mismo se acentuará, debiéndose para ello realizar operativos conjuntos entre las municipalidades, policía, funcionarios de salud y de ser necesario del

Instituto Costarricense de Turismo, así como proceder a decomisar los licores que se venden de manera ilegal, cerrar establecimientos o bien suspender o cancelar las patentes principales otorgadas, cuando éstas sean utilizadas como mampara para la venta de licores, debiendo recurrir al debido proceso cuando corresponda.

Es claro que aquellos Gobiernos Locales que cuenten con adecuadas actividades de control tales como procedimientos para el otorgamiento de patentes, así como de fiscalización del buen uso de las mismas, podrán manejar de una forma más eficiente y oportuna el riesgo externo que significan las actividades de venta ilegal de licor, para lo cual como ya se indicó, se debe realizar una actividad de coordinación interinstitucional.

6.- La Dirección Nacional de Pensiones: necesidad de una urgente intervención.-

“Es un hecho público y notorio que la Dirección Nacional de Pensiones viene enfrentando y arrastrando una difícil situación respecto a la tramitación célere, eficiente y eficaz de los procedimientos administrativos incoados por los interesados ante ese órgano administrativo que contenga algún pedimento relativo a la materia de jubilaciones que son de su competencia”.

Sala Constitucional, Voto N° 2005-02747

Desde los primeros días en que se abrieron las puertas de la Defensoría de los Habitantes de la República, en el año 1993, se inició un proceso sostenido de presentación de quejas relacionadas con el funcionamiento y

atención de distintas solicitudes por parte de los demandantes de servicios ante la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (DNP). El período que incluye el presente informe no ha sido la excepción, privando una constante en las deficiencias tantas veces señaladas a la DNP²⁹.

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

Esta situación, relacionada directamente con el trato al adulto mayor, en un país que se precia de avalar los pronunciamientos sobre la problemática del envejecimiento, resulta realmente preocupante. El aumento acelerado del número de personas adultas mayores, y las repercusiones alrededor de la productividad, el gasto, y el equilibrio social, son temas de actualidad y constante análisis³⁰.

²⁹ Véase al respecto expedientes n.ºs 18875-24-2005, 19158-24-2005, 19145-24-2005, 19449-24-2005, 19458-24-2005, entre otros.

³⁰ Remítase al respecto al apartado de la Dirección de Protección Especial en el presente informe.

Por otra parte, se debe tener presente que la Organización de Naciones Unidas ha realizado importantes esfuerzos para sensibilizar a los pueblos y gobiernos del mundo sobre la importancia de los derechos de las personas adultas mayores desde la Asamblea Mundial sobre el envejecimiento, celebrada en Viena en 1982. No obstante, la realidad es que a pesar de estas iniciativas, todavía no existe una sensibilidad universal suficiente para encarar con éxito el reto que significa la atención de esta población y, lamentablemente, por lo que acontece en la Dirección Nacional de Pensiones, Costa Rica no es la excepción.

A lo anterior, se suman algunas proclamas más recientes mediante las cuales se solicita a los pueblos y Estados orientar sus esfuerzos para que las personas adultas mayores puedan disfrutar en el futuro de los derechos del bienestar y del reconocimiento social que le corresponden. No en vano se ha insistido en que la persona Adulta Mayor tiene el derecho de ser tratada como ciudadana digna y autónoma no sólo por sus méritos pasados, sino también por los aportes que hace al bienestar de la sociedad. Pero más que eso, se trata de un ser humano a quien como tal se le debe respeto y consideración.

Asimismo, el trato ciudadano cobra especialmente tratándose de las personas adultas mayores, de forma tal que en las oficinas públicas las y los adultos mayores sean atendidos respetando íntegramente su dignidad. De ahí que resulte de medular importancia que el Estado disponga las medidas necesarias de protección para que los derechos consagrados a este grupo poblacional sean efectivamente respetados, propiciándose un fácil acceso a los órganos administrativos,

así como de una atención eficiente y de calidad.

Basta con revisar la cantidad de quejas que ha recibido la Defensoría, los recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional, los informes de la Contraloría General de la República, y más recientemente, la Superintendencia de Pensiones, para establecer un denominador común y llegar a la conclusión de que son muchas las cosas que no están bien en la DNP y, consecuentemente, se necesita una acción determinante que pueda corregir de raíz una serie de deficiencias en la prestación del servicio público que brinda ese órgano del Estado.

Como ejemplo se puede hacer mención del grado importante de descoordinación y procedimientos aislados por parte de varias instancias administrativas del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social que participan en los procesos de atención de solicitudes de la DNP y, en algunos casos, no se cuenta con información oportuna y confiable para emitir informes con información básica y elemental relacionadas con el tema.

De la experiencia de la Defensoría de los Habitantes, se ha podido identificar a la Dirección Nacional de Pensiones como una de las unidades administrativas del Estado costarricense con menores niveles de eficiencia, eficacia y efectividad, en su obligación de ejercer el servicio público con parámetros de "Buena Administración", y tener en cuenta los alcances de la Ley General de Control Interno para realizar una gestión acorde con las necesidades de los usuarios de esos servicios.

De ahí que sea necesario insistir ante las máximas autoridades del Estado costarricense para que se establezcan

las responsabilidades y se ejerza el control y la supervisión sobre los responsables de la Dirección de Pensiones, a efecto de que se determinen las causas de la violación de derechos a personas adultas mayores. No es permisible que estas personas sigan mendigando sus derechos y no se ponga un límite al trabajo que desde el punto de vista de la Defensoría resulta ineficiente e ineficaz.

Al respecto, conviene enfatizar que uno de los parámetros fundamentales para hacer efectivo el mecanismo de rendición de cuentas al que están sometidos todas y todos los funcionarios públicos lo constituye el acceso a la información. El mismo se ve violentado en tanto no existan en el ámbito institucional mecanismos ágiles y oportunos que permitan medir el nivel de eficiencia del trabajo institucional y su repercusión directa en la afectación de los derechos e intereses de los habitantes.

La Defensoría de los Habitantes, se hace eco de las conclusiones de la Contraloría General de la República y de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) sobre la situación de la DNP. En el caso de la Contraloría, es importante resaltar algunos puntos específicos del pronunciamiento emitido mediante oficio N° 6253 (FOE-SO-146), relacionado con las deficiencias persistentes de planificación, gestión y evaluación de la Dirección Nacional de Pensiones (DNP) en donde, entre otras cosas, se hace mención de deficiencias históricas de gestión que no sólo inciden en los niveles de gasto en pensiones sino también en el ejercicio efectivo de un derecho de la población sujeta a ese derecho.

También resulta importante tener en cuenta que sobre esta problemática el

órgano contralor ha girado disposiciones al propio Presidente de la República y a las autoridades de la cartera ministerial; sin embargo, son varias las excusas que se utilizan para justificar la situación actual. Se insiste en trasladar responsabilidades dentro del mismo Estado y, consecuentemente, no se avanza en la conformación de una organización moderna que mediante una administración eficiente y eficaz pueda hacer frente a la atención de las diferentes solicitudes en los distintos regímenes de pensión con cargo al presupuesto nacional.

De acuerdo con lo anterior, y de la propia experiencia de la Defensoría, se considera imprescindible no sólo valorar la exigencia de un alto grado de prioridad para atender lo que acontece en la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo sino también la posibilidad inmediata de establecer, de un vez por todas, alguna alternativa de solución que permita una mayor y mejor prestación de servicio por parte de esa unidad administrativa del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

La Defensoría sugiere a las señoras y señores diputados que se analice en forma prioritaria la reforma legal pertinente que permita separar a la DNP de la estructura orgánica del MTSS y se defina una opción viable que le permita instalar un sistema de información automatizado ágil y confiable que a su vez represente un pilar fundamental para la prestación de un servicio acorde con las necesidades de las personas adultas mayores que diariamente acuden a la DNP.

7.- La Rendición de Cuentas: nuevos instrumentos para su implementación efectiva.-

"Desde la perspectiva de la gestión pública interesan, sobre todo, los principios y prácticas de la gestión del Estado que promuevan la probidad y el desempeño del servicio público, tienden a prevenir y controlar la posibilidad de corrupción, o cuando ésta tiene lugar, a enfrentarla y a superarla"

Tomado de:
TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE
CUENTAS Y LUCHA CONTRA LA
CORRUPCIÓN EN AMÉRICA. Informe
Reunión regional. Santiago de Chile.
Diciembre 2004.

Tal y como lo ha señalado la Defensoría en anteriores Informes de Labores, el "Derecho a la Buena Administración" o "Derecho al Buen Gobierno", resulta un Derecho Humano aún no establecido como tal en las diferentes convenciones internacionales de Derechos Humanos de América, aunque sí en Europa, pero que permite su desarrollo a partir de una serie de principios ya existentes en la normativa de los países, tales como Costa Rica.

La Defensoría ha venido desarrollando como referente teórico en los Informes Finales dicho derecho, a partir del análisis concreto de las denuncias referidas a la prestación de los servicios públicos que brinda la Administración Pública en general, cuyo resultado han sido las recomendaciones para propiciar una eficiente y eficaz administración de los recursos, así como lograr un impacto significativo en la actitud de las y los servidores públicos

Por otra parte, tal y como se mencionó antes, la aprobación de nuevas leyes como la de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites, la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito y la Ley de Control Interno, pretenden aspirar a una optimización de las estructuras burocráticas institucionales, con la finalidad de evaluar y fomentar la eficiencia en la prestación de los servicios. No obstante, éstas requieren, necesariamente de un proceso desafiante que logre un determinante impacto positivo en la cultura política e institucional costarricense y que permitan hacer efectivos los cambios legales pretendidos de cara al mejoramiento de la gestión administrativa.

Recuérdese que el concepto Buen Gobierno está conformado por varios elementos esenciales tales como: Participación Ciudadana, Equidad, Eficiencia, Efectividad, Legalidad, Justicia, Responsabilidad, Transparencia y Rendición de Cuentas, entre otros.

De ahí que las propuestas contenidas en las leyes citadas, en parte se complementan con los elementos del Buen Gobierno y principalmente con el de la Transparencia y la Rendición de Cuentas. La Transparencia entendida como esa posibilidad efectiva de brindar información clara a las personas sobre las acciones del gobierno, las regulaciones existentes, así como las decisiones que se tomen, permite construir instituciones permanentemente abiertas al escrutinio público.

Este elemento se ve complementado con el deber de rendir cuentas, entendido como la obligación de todas y todos los funcionarios públicos, de informar y demostrar, con objetividad y transparencia, en qué, cómo, para qué y a qué costo se han invertido los recursos públicos. De esta forma, el

ejercicio cotidiano de la transparencia y la rendición de cuentas en la función pública permite sin lugar a dudas instituciones más democráticas, más cercanas a la satisfacción de las necesidades de la población y su efectiva satisfacción.

En ese orden de ideas, conviene reiterar que nuevos instrumentos jurídicos han permitido operativizar de forma más efectiva la rendición de cuentas, tanto a nivel del sector municipal como de la Administración Pública en general. Al respecto, conviene recordar que con el cambio operado en la modalidad de elección de las y los alcaldes municipales a elección directa, se exigió también la preparación y puesta en conocimiento de las y los electores de un programa de gobierno por parte de las y los candidatos a Alcaldes Municipales.

En programa en referencia –similar al que presentan los candidatos a la elección presidencial nacional- debe ser sometido a consideración del Concejo Municipal y posteriormente desarrollado en la gestión que realice la persona que resulte electa. La ejecución del plan de trabajo de la o el Alcalde deberá ser sometida anualmente a consideración de las y los vecinos y vecinas del cantón como parte de un proceso de rendición de cuentas. Este mecanismo debe ser potencializado, de forma tal que sirva no sólo para conocer lo que se hizo, sino lo que se dejó de hacer y por qué, debiendo tomarse en cuenta en los procesos de planificación institucional, con la finalidad del mejoramiento continuo de la gestión administrativa.

Los procesos de rendición de cuentas a nivel de los Gobiernos Locales fortalecen, inexorablemente, una cultura democrática de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, que se traslada sin lugar a

dudas a las instancias nacionales de gobierno.

Por su parte, a nivel más general, la Ley General de Control Interno, establece en su artículo 12 el deber del Jefe y los titulares subordinados en el sistema de control interno, de presentar un informe de fin de gestión y realizar la entrega formal del ente o el órgano a su sucesor, de acuerdo con las directrices emitidas por la Contraloría General de la República y por los entes y órganos competentes de la administración activa.

Este informe de gestión establecido por la Ley en referencia constituye un nuevo instrumento que permite una rendición de cuentas sobre la gestión realizada de cara a los objetivos establecidos, las acciones realizadas y aquellas que aún quedan pendientes, mismas que conviene conozcan las nuevas autoridades.

Considera la Defensoría que este nuevo instrumento debe promocionarse ante las y los habitantes, de forma tal que, en el mayor número de espacios se tenga acceso a los informes de gestión, colaborando con hacer efectivo el acceso a la información y rindiendo definitivamente cuentas sobre las acciones realizadas.

La Defensoría promocionará, a través de su Red Interinstitucional de Transparencia, la difusión de los informes de gestión presentados, así como posibles encuentros de rendición de cuentas entre las autoridades de gobierno salientes y las y los habitantes. La rendición de cuentas debe constituirse en un acción natural y permanente por parte de las y los funcionarios públicos.

Desde esta perspectiva, la Defensoría, asume el compromiso de ser eficiente

y tener la capacidad para reconocer un nuevo contexto y nuevas coyunturas para propiciar estrategias que estén permeadas de las corrientes actuales sobre Rendición de Cuentas y Transparencia en aras de proteger el Derecho al Buen Gobierno y por ende la satisfacción plena de los derechos fundamentales. Además, de promover prácticas que se ajusten a la moral y las buenas costumbres en aras de fortalecer, en general, la ética en la función pública.

8.- La Red Vial Cantonal y el Impuesto Único a los Combustibles.-

“El sentimiento predominante en los costarricenses sobre nuestra red vial es el de disconformidad por su estado, desconfianza de las prácticas usuales de la gestión vial y una especie de ira contenida en contra de todos los actores, tanto los del Sector Público como los del Sector Privado”.

Robinson Davis, Walter. *“Por qué la ley N° 8114?. Una palanca para impulsar el desarrollo nacional”* Revista del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAME). Volumen N° 5. N° 3. Noviembre 2003.

Las quejas referidas al mal estado de la red vial tanto nacional como cantonal, constituyen una constante en la Defensoría de los Habitantes³¹. La red vial ha sufrido en los últimos años un constante deterioro el cual ha llegado a extremos alarmantes, principalmente durante la época

³¹ Véase Exp. N°s 18231-24-2005, 18289-24-2005, 18579-24-2005, 18655-24-2005, 19137-25-2005, 19307-24-2005, 19452-24-2005, 19586-24-2005, 19656-24-2005, 19784-24-2005, 19788-24-2005, 20188-24-2005, 20203-24-2005, entre otros.

lluviosa. Tanto el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) como las municipalidades del país, han emprendido esfuerzos, sobre todo para contar con los recursos necesarios que permitan hacer frente a dicha problemática.

Uno de los mayores esfuerzos se dio con la inclusión en la Ley N° 8114 (Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria)³², de la fijación de un destino específico³³ a partir de los ingresos provenientes de la recaudación del impuesto único sobre los combustibles. Este destino específico fijado está referido exclusivamente para la conservación, mantenimiento rutinario, mantenimiento periódico, mejoramiento y rehabilitación de carreteras, y en último término, la construcción de obras nuevas en ambas redes viales.

Pese a la existencia de la referida normativa, el camino por el que ha pasado desde su promulgación la aplicación efectiva de la misma, no ha sido el más halagüeño al enfrentarse a la negativa reiterada del Ministerio de Hacienda de desembolsar la totalidad de los recursos sea a las Municipalidades o al Ministerio de Obras Públicas y Transportes conforme lo establece la ley. Ello ha llevado a las y los habitantes a acudir en muchas ocasiones ante la Sala Constitucional³⁴ a fin de que se obligue al Ministerio de Hacienda a cumplir con el mandato legal; sin embargo el Ministerio de una u otra manera, ha girado menos recursos de los previstos tanto al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) como a las municipalidades.

³² Publicada en La Gaceta n.º 131 del 9 de julio del 2001.

³³ Véase artículo 5 de la referida ley.

³⁴ Al respecto, véase las resoluciones de la Sala Constitucional N°s: 2005-2119, 04-00065, 2001-02075,

Conviene indicar que a finales del año 2003 y por disposición del Ministerio de Hacienda, como producto de una resolución emitida por la Sala Constitucional³⁵ en cuanto a la aplicación del principio de Caja Única, se creó un procedimiento donde la Tesorería Nacional mantiene en una cuenta aparte los recursos girados en tramos bimensuales por la Dirección de Presupuesto para cada Municipalidad. Estos recursos son desembolsados hasta tanto, el Alcalde interesado los solicite, justificando debidamente la ejecución inmediata de los mismos y el estado de la cuenta destinada a los recursos provenientes de la Ley n.º 8114.

En relación con la red vial cantonal, resulta importante destacar que del 30% del monto de los recursos ya mencionados, sean los recolectados por concepto del impuesto único a los combustibles, les corresponde a las Municipalidades un 25%. Lo anterior hace visible la importancia en materia vial que tienen las Municipalidades. Ahora bien, la distribución de los recursos dependerá de la extensión de la red vial de cada cantón y del Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDS) elaborado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, de forma tal que los cantones con menor IDS recibirán proporcionalmente mayores recursos.

Dentro del proceso administrativo que siguen estos recursos a nivel municipal para poder ser aplicados efectivamente al fin para el cual están destinados, se involucra tanto la Junta Vial Cantonal, la Unidad Técnica de Gestión Municipal, el Alcalde y el Consejo Municipal, sea definiendo prioridades

de obra, costos, presentando proyectos y aprobando los mismos.

Por su parte, a nivel del Gobierno Central, la administración de estos recursos es competencia del Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto Nacional y la Tesorería Nacional. Asimismo, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, mediante la Dirección de Gestión Vial Municipal, tiene participación en el proceso de definición y asignación de recursos.

Con base en un estudio realizado por la Defensoría³⁶, en el caso de la aplicación efectiva de los recursos provenientes de la Ley n.º 8114, desde la formulación de los presupuestos hasta la ejecución de las obras de mantenimiento o construcción de carreteras, se han podido detectar una serie de aspectos que, a nivel de las instituciones participantes del proceso, reflejan debilidades en el sistema de control interno, las cuales vienen en detrimento del interés de los habitantes por contar con una red vial cantonal en óptimas condiciones para el tránsito.

Dentro de los problemas detectados, figuran los siguientes:

- Sobre las sumas que se deben utilizar para la atención de los caminos, los cálculos que realiza la Dirección de Gestión Vial Municipal del MOPT, no coinciden en la mayoría de las veces con el monto global que calcula el Ministerio de Hacienda a través de la Dirección de Presupuesto Nacional. Lo anterior se genera al utilizarse métodos de cálculo diferentes a los indicados en el Artículo 5º de la Ley Nº 8114, disminuyéndose directamente al monto del impuesto único a los combustibles lo correspondiente al porcentaje a

³⁵ Sala Constitucional, sentencia n.º 2003-02794 de las 14:52 hrs. de 8 de abril de 2003.

³⁶ Véase expediente n.º 20604-24-2006.

transferir por disposición constitucional al Poder Judicial.

- Asimismo, no se incluye en su totalidad el monto resultante del 25% que debe ser trasladado a los Gobiernos Locales, tal y como sucedió para el presente año, sumándose a ello la posibilidad de que se apliquen subejecuciones forzosas, según la situación fiscal del momento.

Las anteriores situaciones, además de violentar lo establecido legalmente, crea inseguridad en las municipalidades a nivel de programación y presupuestación de los proyectos, al desconocer con exactitud, al momento de la formulación de sus presupuestos, el monto de dinero con que van a contar efectivamente.

- El Índice de Desarrollo Social (IDS) suministrado por el Ministerio de Planificación y Política Económica es el mismo desde el año 1996, lo que distorsiona la información existente en cuanto a la situación social actual de cada cantón, los inventarios de calles y caminos cantorales. Prueba de ello es que de 81 municipalidades únicamente 32 cuentan con datos actualizados, lo cual impide que las Juntas Viales Cantonales puedan priorizar adecuadamente las vías a intervenir.

- Asimismo, se presenta un atraso considerable por parte de algunas municipalidades en remitir a la Dirección de Gestión Vial Municipal del MOPT las solicitudes de desembolsos de dineros con la finalidad de poder aplicar los recursos al mejoramiento de la red vial. Lo anterior implica no poder contar oportunamente con los recursos girados a la Tesorería Nacional por parte de la Dirección de Presupuesto Nacional, afectándose con ello la eficiencia y eficacia en la ejecución de las obras.

- Existe una considerable dilación por parte de las municipalidades en la formulación de solicitudes ante la Tesorería Nacional de que sean girados los dineros que le corresponden dependiendo de la longitud de la red vial del cantón.

Parte de lo anterior se puede atribuir a las Unidades Técnicas de Gestión Vial Municipal, al atrasarse en la elaboración de los proyectos de las obras a ejecutar y los estudios técnicos previos a la ejecución de éstas.

Esta problemática se ejemplifica con el hecho de que al 31 de diciembre del 2005, el saldo de los dineros pendientes a trasladar a las Municipalidades era de ¢8.373,2 millones. Actualmente (al 23 de abril del 2006) este saldo es de ¢7.973,7 millones, resultado este último a partir de los desembolsos y giros con cargo a la cuenta del Presupuesto de la República del presente año, en el período transcurrido. Tal situación muestra las debilidades notorias en la gestión, que van en detrimento directo de la población, ya que no se puede argumentar en la mayoría de las municipalidades falta de recursos, para la reparación de las vías de su jurisdicción.

Se muestran a continuación las siete municipalidades con saldos mayores a trescientos millones de colones que al 31 de diciembre del 2005 no habían recibido los dineros que les correspondían por no haber entregado los correspondientes planes de inversión para el uso de dichos dineros:

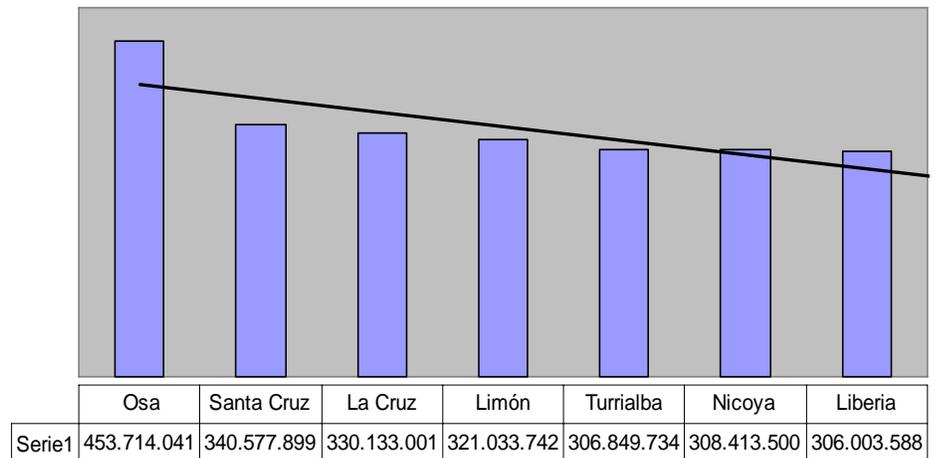
- Otro aspecto a considerar es la poca capacidad de ejecución que tienen la mayoría de las municipalidades, fundamentado principalmente en la falta de planificación, dado que no se define con claridad qué se va a hacer, cómo y cuándo se realizarán las obras planificadas.

Aunado a lo anterior, los procesos de contratación de las obras no se dan de la forma más eficiente y oportuna requerida, por lo que el inicio real de las obras a realizar generalmente se prolonga en el tiempo más de lo esperado.

- En algunas municipalidades, dada su crítica situación financiera, las Unidades Técnicas de Gestión Vial se han fusionado o asumido las funciones propias del Departamento de Ingeniería Municipal, correspondiéndoles ejecutar y a la vez supervisar las obras, en contra de cualquier sistema de control interno e irrespetando las funciones propias de las Unidades Viales Cantonales.

- La inexistencia de registros actualizados sobre las obras pendientes de reparar o construir por parte de las Municipalidades, así como la falta de supervisión en cada obra ejecutada a nivel de su avance físico, costo, materiales utilizados y calidad de las obras, son algunas debilidades detectadas en las investigaciones realizadas por la Defensoría.

Municipalidades con saldos mayores a 300 millones de colones al 31/12/2005, Ley N° 8114



Fuente: Ministerio de Hacienda

Ante estas debilidades, la Defensoría recomienda a las Municipalidades el capacitar a las y los funcionarios en materia de control interno y elementos básicos de planificación.

Se considera indispensable que las Municipalidades establezcan con claridad un inventario de caminos y calles de su cantón, así como las necesidades de las y los habitantes en materia de red vial, de forma tal que una vez definidas prioridades puedan generarse los proyectos necesarios para hacer efectivo el mejoramiento o construcción de la red vial. Para ello, conviene capacitar a las y los funcionarios municipales en la elaboración de proyectos a presentar ante el Ministerio de Hacienda.

Por otra parte, se recomienda que el Poder Ejecutivo genere una mejor coordinación entre las dependencias e instituciones involucradas, de forma tal que se disminuyan los tiempos requeridos para el giro de los dineros respectivos.

Asimismo, en cuanto a la definición de los montos a girar, conviene que el Poder Ejecutivo respete lo dispuesto en la ley que dio origen al impuesto respectivo. De igual forma, resulta a todas luces necesario la actualización del IDS, de forma tal que el mismo corresponda a la realidad cantonal actual.

En relación con la administración de los dineros en referencia, la polémica planteada en cuanto a si deberían ser las municipalidades las directas administradoras de las sumas en referencia, continua, existiendo criterios técnicos, jurídicos y políticos que amparan tanto la posición de que los dineros sean girados a las municipalidades conforme vayan presentando proyectos a ejecutar, como que sean los propios gobiernos locales los que reciban directamente dichos fondos sin interferencia del Gobierno Central.

Independientemente de si el procedimiento en el otorgamiento de dineros que hasta ahora se ha seguido continúe vigente, es claro que la oportunidad de las Municipalidades de trabajar en el mejoramiento de la planificación de obras a realizar en materia de red vial, así como de implementar mecanismos administrativos eficientes y eficaces, resulta un reto, que, ya algunas han asumido con muy buenos resultados³⁷.

³⁷ Al respecto, de la información suministrada por el Ministerio de Hacienda se desprende que por ejemplo Municipalidades tales como San Carlos, Alfaro Ruiz, Valverde Vega, Cartago, Heredia, Belén, ejecutaron para el período finalizado el 31 de diciembre del 2005, el 100% del total de los recursos asignados a su favor.

Por la eliminación de toda forma de violencia contra las mujeres

Defensoría de la Mujer



“Referirse a la violencia de género, es referirse a los niveles de tolerancia que existe en nuestros sistemas de justicia, respeto de las violaciones de derechos humanos que les suceden a las mujeres. De tal manera, que ante altos niveles amenazas de muerte, desapariciones o secuestros de mujeres, lo que se suma que son prácticas judiciales que no dan trámite a los casos, legisladores y códigos que no tipifican delitos ni sancionan, operadores de justicia que desconocen Convenios Internacionales sobre derechos de las mujeres, sistemas legales que condenan a las víctimas y no a los agresores”.

Informe Sombra sobre la situación de los Derechos Humanos de las mujeres en Guatemala.

Desde el inicio de funciones en octubre de 1993, la Defensoría de los Habitantes colocó el tema de la protección, defensa, avance y promoción de los Derechos Humanos de las mujeres como una de sus áreas prioritarias de acción y de incidencia. La exigencia histórica de contribuir a erradicar las diversas manifestaciones de violencia en contra de las mujeres, con base en las competencias establecidas en la Ley N° 7319, fue

reconocida y asumida por la Institución, esencialmente a través de un área especializada en este campo específico de los Derechos Humanos: la Defensoría de la Mujer.

En el transcurso de todos estos años, la Defensoría de la Mujer ha contribuido decididamente a enfrentar formas diversas de violencia de género que han sido generadas o toleradas por el Estado, por omisión o por acción. Dichas formas son muy amplias así como las consecuencias que ellas conllevan y son parte consustancial del sistema patriarcal. Algunas de las que se pueden destacar son: la violencia intrafamiliar; el hostigamiento sexual, la discriminación y el acoso laboral, el abandono por parte del compañero y el incumplimiento de sus obligaciones alimentarias, el despido o desempleo por razones de embarazo, la negación de la esterilización, el uso del cuerpo de la mujer como objeto de uso comercial y de entretenimiento masculino, la falta de oportunidades educativas, la discriminación y la desatención por parte de los sistemas judiciales, los malos tratos en instituciones penitenciarias, las detenciones arbitrarias a mujeres en prostitución, la irresponsabilidad de muchos hombres de no asumir el nexo biológico padre-niña-niño, las restricciones para acceder en

condiciones de igualdad a cargos de elección popular, la especificidad que asume el racismo y la xenofobia en las mujeres, el menosprecio de sus capacidades intelectuales y laborales en el nombramiento de puestos públicos de dirección o autoridad, la discriminación y los malos tratos en el ámbito de la salud en especial de la reproductiva y la sexual, entre otras¹.

La violencia en contra de las mujeres es un fenómeno histórico complejo, producto de una sociedad que la ha generado y la continúa perpetuando, lo que obliga y compromete a seguir luchando por su erradicación y poder alcanzar una verdadera sociedad humana, basada en el respeto de los Derechos Humanos y la igualdad de Género.

A). La Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia: un reto de política pública.-

1. Introducción.-

El hostigamiento sexual ha sido un tema de atención prioritaria por parte de la Defensoría y, por ende, abordado en todos sus informes anuales, en virtud de su incidencia en la calidad de vida de las y los habitantes de la República, particularmente de las mujeres.

La Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 14 de diciembre de 1994, y puesta en vigencia el 3 de marzo de 1995, una vez publicada en el Diario Oficial La Gaceta.

¹ Cfr. Defensoría de la Mujer, La violencia de género en contra de las mujeres. Lo conceptual y lo normativo desde la experiencia española y costarricense. San José, ponencia presentada al Foro público sobre los Derechos de Género, realizado en Alicante, España, marzo 2006, pág. 1.

La Ley nace como una necesidad para enfrentar las conductas de carácter sexual que afectan directamente el ejercicio de los derechos por parte principalmente de las mujeres; de salvaguardar sus derechos fundamentales, el respeto, la convivencia pacífica y la no-discriminación por razón de sexo.

El proceso de elaboración de la ley, su discusión y cabildeo en la Asamblea Legislativa y fuera de ésta pusieron el tema en la agenda nacional y, en definitiva, su aprobación constituyó una respuesta jurídica a una situación que se daba en la realidad, principalmente en el espacio laboral y educativo y que no tenía asidero legal para ser tramitada en el marco jurídico nacional. Hoy día, el tema pasó de la invisibilización a la categoría de hecho con relevancia jurídica y política, reconocido en un instrumento legal, lo cual constituye un adelanto de los derechos de las personas que en su mayoría han sido las afectadas: las mujeres.

2. Proceso de Elaboración, Cabildeo y Aprobación.-

Antes de 1995 no había un concepto definido y tipificado del hostigamiento sexual en el ordenamiento jurídico de Costa Rica; no obstante, la existencia del hecho en la realidad nacional, hacía necesaria una ley sobre el tema, la cual sin duda alguna vino a constituirse en

“...un primer paso en ese proceso para cambiar las prácticas sociales que se convierten en impedimentos (sic) para el desarrollo integral de la mujer y el hombre”².

²Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. “Exposición de Motivos de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia”. En: Defensoría de

Existían antecedentes legales en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1949), el Convenio 111 sobre Discriminación de la Organización Internacional de Trabajadores (1958), la Convención Americana de Derechos Humanos (1969), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (1994), así como en los principios de respeto por la libertad, igualdad, y derecho al trabajo garantizados por la Constitución Política de 1949.

Con estos antecedentes, en setiembre de 1994, dos diputados de la Asamblea Legislativa, Antonio Álvarez Desanti y Constantino Urcuyo Fournier, presentaron un Proyecto de Ley Contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. Este hecho constituyó un proceso paradigmático de construcción de un instrumento jurídico, en virtud de que fue un tema de derechos de las mujeres convocado por dos hombres diputados y, para cuyo proceso abrieron las puertas del Parlamento a la participación ciudadana. Convocaron a expertas de la sociedad civil a título personal, una representante de la Universidad de Costa Rica, de la Asociación de Juezas así como de las instituciones que trabajaban en la defensa de los Derechos Humanos como la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes. Este grupo, coordinado por los dos diputados, trabajó semanalmente desde abril de 1994.

Una vez elaborado el proyecto, la Comisión Permanente de Gobierno y Administración se dio a la tarea de

la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, **Hostigamiento Sexual: Algunas consideraciones teóricas y jurídicas**, 1995, Pág. 17.

someterlo a discusión, recibiendo en audiencia a personas expertas en campos como el Derecho, las Ciencias Sociales y los Estudios de Género, lo que hizo evidente la concepción interdisciplinaria del contenido del proyecto.

En el marco de estas sesiones de trabajo se expuso un estudio del Instituto Costarricense de Electricidad, destacándose entre sus resultados el hecho de que el 62% de las 261 mujeres encuestadas señaló que había sufrido conductas que consideraron hostigamiento sexual en el trabajo³. Asimismo, el 54% experimentó falta de apoyo y solidaridad de los compañeros y compañeras cuando denunciaron el hostigamiento, tuvieron temor a represalias y sintieron impotencia por el nivel jerárquico⁴.

La Corte Suprema de Justicia, por medio de una de sus Magistradas, argumentó acerca de la necesidad de la ley basándose en el hecho, entre otras razones, de que sólo se habían presentado tres casos de hostigamiento sexual en los tribunales entre 1989 y 1994⁵.

La Defensoría de los Habitantes de la República, por su parte, expuso la situación de tener que atender constantes denuncias de hostigamiento sexual y evacuación de consultas sin que existiera una clara definición y caracterización del problema y una normativa específica que sancionara este tipo de conductas.

Las diversas intervenciones en la Comisión, el trabajo realizado por los

³ Comisión Permanente de Gobierno y Administración, Acta No. 81 del 17 de noviembre de 1994, pág. 6.

⁴ *Ibidem*. Página 16.

⁵ Comisión Permanente de Gobierno y Administración, Acta No. 85 del 23 de noviembre de 1994, pág. 30.

diputados y sus asesores y asesoras, el grupo que contribuyó a la elaboración del proyecto y la participación de otras personas de la sociedad civil hicieron posible que éste pasara a la Comisión Legislativa Plena Segunda y fuera aprobado por unanimidad el 14 de diciembre de 1994 y publicado como Ley N° 7476 -Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia- en La Gaceta N° 45 del 3 de marzo de 1995.

No obstante haberse logrado la aprobación del proyecto en corto tiempo y por unanimidad, es conveniente hacer mención de que en el proceso de discusión hubo que enfrentar situaciones y posiciones contrarias a la naturaleza del proyecto, en las que privaban concepciones sexistas (por ejemplo: a las mujeres les gusta, ellas son las que provocan, es propio del hombre tico, esas conductas no se pueden cambiar), minimización de las consecuencias del hostigamiento, cuestionamientos agresivos y burlones de la masculinidad de los hombres que lo defendían, lo que evidenció una vez más las enormes dificultades de aceptar que vivimos en un sistema patriarcal que produce y reproduce la violencia en contra de las mujeres y que trata de evitar la aprobación de leyes que constituyen un avance y ampliación de los derechos de las personas, particularmente, los de la población femenina.

3. Contenidos fundamentales de la Ley.-

La Ley posee dos niveles articulados e interdependientes: la prevención y la tipificación del hecho con el régimen sancionatorio correspondiente.

Desde la perspectiva normativa y en materia de prevención debe resaltarse una figura novedosa que es la

responsabilidad atribuida al patrono/a en el área de prevención y divulgación de la Ley, así como la obligatoriedad de las instituciones de tener un reglamento contra el hostigamiento sexual.

En relación con la tipificación del hecho se acudió a la formulación de un tipo amplio que abarcara una gran variedad de conductas, tanto físicas como verbales, con connotaciones sexuales, las cuales son dirigidas hacia una persona en contra de su voluntad⁶; asimismo se establecieron una serie de ejemplos de la diversidad de las manifestaciones que puede asumir el hostigamiento sexual.

Se entiende entonces por hostigamiento sexual,

“...toda conducta sexual indeseada por quien la recibe, reiterada y que provoque efectos perjudiciales en los siguientes casos:

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

También se considera acoso sexual la conducta grave que, habiendo ocurrido una sola vez, perjudique a la víctima en cualquiera de los aspectos indicados”⁷.

⁶ Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, **Hostigamiento Sexual: Algunas Consideraciones Teóricas y Jurídicas**. San José, elaborado por Martín Salazar, Ligia y Mora Mora, Alejandra, julio 1995. Pág. 4.

⁷ Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, Ley N° 7476, del 3 de marzo de 1995, Artículo 3.

Algunas manifestaciones del hostigamiento sexual son las siguientes:

1) *“Requerimientos de favores sexuales que impliquen:*

a) *Promesa, implícita o explícita, de un trato preferencial, respecto de la situación, actual o futura, de empleo o de estudio de quien la reciba.*

b) *Amenazas, implícitas o expresas, físicas o morales, de daños o castigos referidos a la situación, actual o futura, de empleo o de estudio de quien las reciba.*

c) *Exigencia de una conducta cuya sujeción o rechazo sea, en forma implícita o explícita, condición para el empleo o el estudio*

2) *Uso de palabras de naturaleza sexual, escritas u orales, que resulten hostiles, humillantes u ofensivas para quien las reciba*

3) *Acercamientos corporales u otras conductas físicas de naturaleza sexual, indeseados y ofensivos para quien los reciba⁸.*

Las sanciones previstas van desde la amonestación escrita, la suspensión y hasta el despido, sin perjuicio de que se acuda a la vía procesal correspondiente. Asimismo, se establece la posibilidad de solicitar medidas cautelares.

4. Experiencias de la Defensoría.-

La Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia asigna una

⁸ *Ibidem*, Artículo 4.

particular competencia a la Defensoría de los Habitantes, cual es la de ser notificada de cada una de las denuncias presentadas ante el Sector Público, de tal forma que le posibilite tener un amplio conocimiento de la situación que se presenta en las instituciones, de las debilidades y fortalezas que la aplicación de la ley ha tenido en la práctica y de brindar seguridad a las personas que interponen la denuncia de que ésta será tramitada.

Con base en esta competencia se ha podido orientar, asesorar y dar apoyo, en múltiples procesos, tanto a las víctimas, como a los órganos instructores, a las instancias de toma de decisión, a las/os jerarcas y hasta a los denunciados que así lo han requerido.

Asimismo, se han atendido muchísimas denuncias por irregularidades y violaciones a derechos en el proceso de denuncia, de cuyo trámite se derivan una serie de recomendaciones al sector público con el propósito de ajustar a criterios de legalidad, justicia y perspectiva de género la aplicación de la ley.

Cuantitativamente, la Defensoría de los Habitantes ha conocido los siguientes casos por hostigamiento sexual.

2005 – 2006	65 denuncias
2004 – 2005	54 denuncias
2003 – 2004	66 denuncias ⁹
2002 – 2003	52 denuncias ¹⁰
2001 – 2002	55 denuncias ¹¹
2000 – 2001	48 denuncias ¹²

⁹ *Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2003-2004.*

¹⁰ *Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2002-2003.*

¹¹ *Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2001-2002.*

1999 – 2000	44 denuncias ¹³
1998 – 1999	27denuncias ¹⁴
1997 – 1998	105 denuncias ¹⁵
1996 – 1997	31 denuncias ¹⁶
1995 – 1996	17 denuncias ¹⁷
1994 – 1995	9 denuncias ¹⁸
1993 – 1994	2 denuncias ¹⁹

Aunado al proceso de dar seguimiento a la investigación que realiza la institución en la que se presenta la denuncia, la Defensoría ha asumido el compromiso de realizar procesos de capacitación a nivel nacional dirigida a instituciones públicas, con el fin de dar a conocer el contenido de la Ley y de hacer cumplir la obligación de que cada institución posea y aplique su propio reglamento.

De hecho, la Defensoría realizó amplios procesos de capacitación en los años 1995 y 1996 para dar a conocer la Ley recién aprobada así como brindar asesoramiento para la elaboración del reglamento correspondiente. Para tal efecto, elaboró un “Módulo de capacitación para el abordaje del hostigamiento sexual desde la perspectiva de

género”. Con un alto contenido de sensibilización en materia de derechos de las personas se procuró, a través de la capacitación, generar conciencia sobre las consecuencias negativas que acarrea el hostigamiento sexual para el desarrollo personal y social de las personas que lo enfrentan y los impactos en la dinámica laboral y/o educativa.

Con este material se realizaron más de 20 talleres dirigidos a 90 instituciones públicas, aproximadamente, y se realizó una amplia distribución de material de apoyo como afiches y calcomanías sobre el tema.

Desde entonces hasta la fecha, la labor de capacitación ha sido constante, en la modalidad de talleres, charlas y conferencias en instituciones que cuentan con numerosa población trabajadora como el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública, la Caja Costarricense de Seguro Social, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, entre otras.

Asimismo, se produjo un documento técnico denominado: “*Algunas consideraciones teóricas y jurídicas del hostigamiento sexual*”, con el fin de contribuir con interpretaciones de la Ley y ofrecer recomendaciones para asumir de mejor manera el proceso.

De lo expuesto se puede afirmar que la Defensoría es una de las instituciones del país que más conoce sobre el tema y que ha contribuido de forma responsable y sostenida a la eliminación de esta forma de discriminación que se manifiesta principalmente en contra de las mujeres.

¹² Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 2000-2001.

¹³ Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1999-2000.

¹⁴ Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1998-1999.

¹⁵ Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1998-1999.

¹⁶ Del período 1996-1997 al período 2004-2005, el número de casos proviene de la base de datos de la Defensoría de los Habitantes de la República. Las estadísticas de cada período incluyen los meses de mayo del primer año hasta abril del segundo.

¹⁷ Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1995-1996.

¹⁸ Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1994-1995.

¹⁹ Informe de Labores de la Defensoría de los Habitantes 1993-1994.

5. Análisis crítico de la interpretación y aplicación de la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.-

La ley, como ha sido expuesto, fue el resultado de un amplio proceso de trabajo que contempló las voces de las mujeres e instancias expertas en el tema lo que, aunado a la visión política de quienes la impulsaron en la Asamblea Legislativa, dio como resultado un instrumento jurídico que responde, en términos generales, a necesidades e intereses estratégicos de las mujeres, con perspectiva de género y de Derechos Humanos.

No obstante, la ley es letra muerta hasta que el operador/a del derecho la interpreta y aplica y es ahí donde se dimensiona el verdadero alcance y avance de los derechos. Cuando la letra de la ley se interpreta restrictivamente y tiene efectos negativos en los derechos de las mujeres se incurre en una forma de discriminación denominada discriminación por resultado, de conformidad con la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la cual define dos formas de discriminación: la primera, derivada de la letra misma de la norma y, la segunda, derivada de la aplicación de la norma, que tenga como resultado la restricción de derechos.

Es esta una de las principales características que ha identificado la Defensoría en la aplicación de la ley, de tal forma que aunque diseñada para satisfacer los intereses de quienes son las principales víctimas del hecho, en muchísimos casos al aplicarla se revierte y se interpreta sin contemplar la intención de protección del/a legislador/a, lo que ha tenido como efecto una reducción o restricción en

los derechos de las mujeres como víctimas en el proceso.

La mención expresa de las mujeres, aun cuando la Ley es de aplicación para ambos sexos, responde al hecho acreditado claramente por la Defensoría que, de conformidad con las estadísticas compiladas de las denuncias de hostigamiento sexual que recibió entre mayo de 1996 y junio de 2005, tanto los hombres como las mujeres pueden ser víctimas así como hostigadores, pero con importantes diferencias que conviene señalar: aproximadamente en el 95 % de los casos, las víctimas son mujeres, y aproximadamente el 98.5 % de los hostigadores son hombres.

En relación con la aplicación de la ley deben señalarse las siguientes limitaciones:

- La conciliación.-

La Ley no establece tácitamente la figura de la conciliación durante el proceso administrativo; sin embargo, es una figura muy utilizada para resolver de una manera simple los procedimientos. La Defensoría ha recomendado, en muchos de sus informes, que se excluya la conciliación de los procedimientos de hostigamiento sexual, ya que la asimetría en las relaciones de poder entre las partes causa un desequilibrio en el proceso de conciliación a favor de la persona que hostiga y en contra de la víctima. Esta Defensoría ha identificado como agravante que, en la mayoría de los procesos de conciliación, la víctima termina desistiendo, prevaleciendo la impunidad y con ello una doble victimización en contra de quien puso la denuncia en tanto tuvo que retractarse de sus afirmaciones iniciales.

- Judicialización del procedimiento.-

El procedimiento en sí no es un proceso judicial, sino uno administrativo- laboral, por lo que debe existir flexibilidad en la búsqueda de la verdad real de los hechos. Los órganos instructores juzgan con demasiada rigidez hasta el punto de exigir prueba directa y no toman en cuenta que las conductas de hostigamiento sexual se perpetran en la intimidad; por tanto, son conductas difíciles de demostrar. Esta Defensoría ha insistido y capacitado a muchos órganos instructores para que se tome la prueba indiciara como elemento probatorio para resolver lo denunciado.

- Las garantías de las y los denunciantes.-

La Ley es omisa en cuanto a las garantías de las y los denunciantes y las personas testigas, por lo que esta omisión debe solventarse por la vía de la reglamentación; sin embargo, en muchos de los reglamentos, estas medidas terminan siendo violatorias, pues en lugar de ser utilizadas a favor de la o el denunciante las utilizan a favor del denunciado. Así por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte solo contempla el traslado de la o el denunciante, sufriendo doble castigo, mientras que el denunciado puede aprovechar la oportunidad de hostigar laboralmente a las y los testigos.

Otra medida muy utilizada es la suspensión con goce de salario al denunciado durante todo el tiempo que dure el procedimiento. La Defensoría ha considerado inapropiada esta medida cautelar en el tanto no sean valoradas otras opciones. Se han constatado muchos casos en que el denunciado se va de “vacaciones” mientras termina el proceso, el cual por lo general tarda muchos meses.

Es importante que se regule lo atinente al traslado de las y los denunciantes como medida cautelar, la cual debería ser sólo procedente a solicitud de ella y, en última instancia, se podrá aplicar la suspensión con goce de salario.

- La prescripción y plazo para finalizar el procedimiento.-

En cuanto a la prescripción, es criterio de la Defensoría que no puede aplicarse en contra de los intereses de la parte más débil y en detrimento de la posibilidad de defensa de los derechos de las personas, sobre todo cuando el transcurso del tiempo se debe a hechos no imputables a las partes, principalmente a las y los denunciantes.

El hostigamiento sexual, ha reiterado esta Defensoría, es una acción continuada cuyos efectos se prolongan en el tiempo, por tanto el plazo previsto para la investigación debe ser interpretado a partir del último hecho y no del hecho generador. Asimismo, en relación con la naturaleza del plazo, esta Defensoría y la misma Sala Constitucional mediante voto n.º 01764-2002 ha indicado que el plazo otorgado por ley debe considerarse ordenatorio y no perentorio, puesto que es esencial otorgarle seguridad jurídica y esencial protección a las partes involucradas en el proceso, siempre y cuando el plazo sea razonable y proporcional.

La Sala indica que debe ser ordenatorio en la medida en que, según se ha establecido, su terminación no produce los efectos de caducidad; y proporcionado si se le examina dentro de los objetivos que tuvo en mente el/la legisladora, que es sancionar prontamente a los/as infractoras, en razón del interés superior derivado del objetivo que define la Ley contra el

Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

- Las víctimas como parte del procedimiento.-

La Defensoría ha fundamentado la interpretación de concebir a las víctimas como parte del proceso en el artículo 275 de la Ley General de Administración Pública, que define como tales a quienes tengan interés legítimo. Es evidente que toda víctima que interpone una denuncia posee intereses legítimos y derechos subjetivos exigibles frente a la administración, ya que la persona afectada que logra demostrar la existencia del hecho, puede recuperar el bienestar en el ámbito laboral y personal que le han sido lesionados por las conductas de hostigamiento sexual con las diferentes sanciones y resarcimientos establecidos por la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

No obstante, algunas instituciones continúan con el criterio de que la víctima es tan sólo una testigo presencial, lo que ha provocado el mal manejo de la prueba y la negación de su derecho a interponer recursos de revocatoria y apelación, contradiciendo criterios de la Defensoría y de la Sala, que en resolución 1817-98 realiza un análisis de la legitimación de las víctimas en el proceso a la luz del artículo 41 constitucional.

- Sobre los Reglamentos.-

Esta Defensoría ha reiterado las siguientes obligaciones:

- que todas las instituciones y empresas tengan un reglamento adecuado para prevenir, sancionar y erradicar el hostigamiento sexual;

- que debe contar con definiciones claras de las conductas tipificadas como hostigamiento sexual, el procedimiento que se seguirá cuando se reciba una denuncia y las sanciones posibles. La existencia de un reglamento no garantiza que deje de presentarse el hostigamiento sexual, pero su implementación correcta es una parte necesaria de la lucha contra esta forma de violencia; esta es una situación que las cifras confirman;

- que se observe el plazo de 3 meses para concluir la investigación de denuncias por hostigamiento sexual;

- que se reitere, en el reglamento, la obligación de divulgación y capacitación para educar e informar sobre el tema, tanto a la población general como a los órganos instructores del procedimiento;

- que sean consideradas como víctimas de hostigamiento tanto el personal que labora en las instituciones como las usuarias/os de los servicios que son sometidas a hostigamiento durante la jornada laboral de quien las hostiga;

- que se evalúe la prueba en casos de hostigamiento sexual mientras se toman en cuenta las circunstancias especiales que dificultan la colección de prueba indiciaria;

- que no se utilice el principio de conciliación;

- que existe el deber de incorporar a la víctima como parte del procedimiento y no como una testigo más;

- que no se caracterice los plazos como de prescripción, pues esto solo trae como consecuencia la impunidad de las personas denunciadas;

- que se observe las normas razonables y lógicas en la aplicación de las garantías para la víctima y las o los testigos (medidas cautelares);
- que además de aceptarse las pruebas directas de los hechos denunciados se consideren, igualmente de recibo, las pruebas indiciarias.

Durante estos últimos once años, las denuncias ante el incumplimiento de la Ley, la necesidad de adecuar los reglamentos internos, así como la necesaria reforma a la misma, se ha hecho constar en los *Informes de Labores* de la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes.

En muchas instituciones no se cumple con lo que ha sido formulado como política de prevención, se siguen presentando prácticas contrarias a la Ley, un desinterés en el desarrollo de los procesos y un injustificado incumplimiento de las recomendaciones de los órganos directores por parte de las autoridades.

Once años después, el hostigamiento sexual sigue siendo una práctica común en las instituciones, que violenta el derecho humano fundamental al respeto y a la dignidad, así como al desarrollo integral de las personas en las relaciones de trabajo y de docencia. Si bien la existencia de una ley no pretende eliminar todos los aspectos de un problema social como el hostigamiento sexual, que tiene sus raíces en la cultura patriarcal del país, su aplicación sí contribuye al avance de los Derechos Humanos.

- Sobre la debilidad del Ministerio de Trabajo para investigar y dar seguimiento a las denuncias en el sector privado.-

Una de las circunstancias que más preocupa a la Defensoría es el

tratamiento del tema del hostigamiento sexual en el sector privado, pues el papel preventivo, asesor y supervisor del procedimiento por parte del Ministerio de Trabajo ha sido muy débil, prácticamente inexistente en estos últimos años, lo cual dificulta una valoración general sobre la situación de las personas que son víctimas de hostigamiento en dicho sector.

Los diversos aspectos que han sido señalados han motivado a la Defensoría de los Habitantes a iniciar una investigación de oficio²⁰, con el propósito fundamental de profundizar en su conocimiento y en sus repercusiones y, especialmente, analizar y evaluar la trascendencia de las políticas emprendidas por las instituciones públicas. Este estudio permitirá sistematizar más ampliamente los avances logrados así como los obstáculos en la lucha contra el hostigamiento sexual. Los resultados que se logren contribuirán a enriquecer las propuestas de modificación y reformas de la actual Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

6.- Algunas propuestas de ley presentadas ante la Asamblea Legislativa.-

Dos años después de la entrada en vigencia de la Ley, los mismos diputados que tuvieron la iniciativa de presentar el proyecto, recogieron diversas inquietudes, tanto de la Defensoría como de otras instancias, sobre inconsistencias y omisiones que requerían ser solventadas. Para ello, elaboraron un proyecto de ley para reformar los artículos 2, 7, 9, 12, 13, 18, 24 y 31, y una adición al artículo 31 bis de la Ley; dicho proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión

²⁰ Expediente N° 19757-21-2005.

Permanente de Asuntos Jurídicos; actualmente se encuentra archivado.

Las propuestas de reforma expuestas en este proyecto y que deben ser retomadas son las siguientes:

- ampliación del ámbito de aplicación, dado que la frase de la ley que indica *“en las relaciones laborales y en la docencia”*, ha dado lugar a que se exija una relación laboral por parte de quien perpetra el hecho, con la consecuente exclusión de quienes no tienen esa condición como son todas las personas que ocupan un cargo de elección popular;

- mayores competencias a la Defensoría de los Habitantes, al asignarle un papel activo en el procedimiento de hostigamiento sexual y mayores competencias al Ministerio de Educación Pública en relación con las denuncias presentadas en los centros educativos privados;

- encargar al Ministerio de Trabajo de conocer, cuando se trate del sector privado y no tenga un procedimiento eficaz y adecuado, de la investigación y emisión de recomendaciones que en caso de incumplimiento podrá remitir a las partes, junto con la investigación realizada, a la vía de jurisdicción laboral;

- ampliar definición de las medidas cautelares.

Asimismo, debe destacarse un anteproyecto elaborado por diversas instancias de la sociedad civil, especialmente de la Liga de Mujeres pro Paz y Libertad (LIMPAL), así como representantes de instancias estatales como el INAMU, la Defensoría y la Asamblea Legislativa, que constituye un documento relevante para la discusión y reflexión sobre el tema, particularmente en lo atinente a la

ampliación de la definición de patrono/a; al establecimiento de un servicio especializado en el Ministerio de Trabajo para las denuncias por este tema; obligaciones de los colegios profesionales; aspectos que coadyuvan a la determinación de la gravedad de las conductas, tipos de sanciones, así como elementos de garantía para la estabilidad laboral y docente de la persona denunciante y de las y los testigos.

Ambas propuestas para reformar la Ley, así como los aspectos y vacíos sistematizados por la Defensoría que no están incorporados en alguna de estas propuestas ofrecen un excelente material para la discusión, elaboración y aprobación de una nueva ley que responda realmente a la necesidad de prevenir, sancionar y contribuir a erradicar esta forma de violación de los Derechos Humanos.

7. El Hostigamiento Sexual: un tema de Política Pública.-

Sin duda alguna, los años transcurridos desde la existencia de la ley han contribuido a hacer visible lo que significa el hostigamiento sexual, sus manifestaciones, sus consecuencias; lo que constituye, en sí mismo, un avance en los derechos de las personas. Sin embargo, esta mayor conciencia y conocimiento, no se ha traducido en un avance en la comprensión del impacto integral que produce en los ámbitos laboral y educativo.

El contenido de la Ley introdujo una visión amplia del fenómeno del hostigamiento sexual, que remite a una práctica violatoria contra la integridad e intimidad de las personas que lo sufren (mayoritariamente las mujeres). Involucra, además, la violación de una amplia gama de derechos tales como la vida, la libertad, el trabajo, la educación, la igualdad, la no

discriminación contra la mujer y el derecho a la calidad de vida, consagrados en diversos instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales de Derechos Humanos, lo cual se refleja claramente en el artículo 1 de la Ley que establece los principios regentes en esta materia.

Más allá de la letra explícita de la Ley, conceptualmente el hostigamiento sexual refiere también a un tema político de relaciones de poder, que se perpetra en el contexto de una sociedad fundamentada en relaciones asimétricas entre los hombres y las mujeres, en donde éstas viven en condiciones de desigualdad y discriminación. Desde esta perspectiva, en la medida en que la prevención y la eliminación del hostigamiento sexual avancen, se incidirá en la transformación de estas relaciones de poder entre hombres y mujeres para el logro de una mayor igualdad.

Desde otra perspectiva, el hostigamiento sexual posee una dimensión económica en virtud de que ocurre en el ámbito laboral, productivo y de servicios, y en el educativo, cuya afectación tiene impactos económicos en la vida de las personas perjudicadas en tanto, para enfrentarlo, deben recurrir a una inversión/gasto por concepto de asesoría legal y hasta psicológica, e incluso ven disminuida su jornada educativa y/o laboral e ingresos por las incapacidades por enfermedad a las que son referidas. Como contrapartida, también la institución debe asumir gastos tanto en recursos humanos como económicos adicionales para enfrentar su obligación de investigar y sancionar el hecho, con la obligación de conformar órganos disciplinarios integrados hasta por tres personas, que deben ser garantes del debido proceso en múltiples instancias.

Esta multidimensionalidad del hostigamiento sexual ha sido poco reconocida; menos aún, poco valorada por los Gobiernos de turno, ni por el mismo ente estatal que tiene a su cargo la transversalidad de la perspectiva de género en la agenda Pública Nacional: el Instituto Nacional de las Mujeres. Esta incompreensión de la naturaleza y consecuencias del hostigamiento reproduce la visión de que el hostigamiento se limita a una víctima aislada que sólo pretende hacer valer su derecho individual.

Desde esta posición, el problema es principalmente de la víctima y no del sistema; y la administración del Estado, que debe contribuir al cumplimiento de objetivos mayores como la eliminación de la discriminación en contra de las mujeres y la búsqueda del bienestar general, muy poco o nada puede hacer. La Defensoría no puede dejar de señalar, desde su vasta experiencia, que en torno a este tema ha prevalecido esta visión de invisibilización de los múltiples impactos, la que debe ser superada para avanzar hacia la atención del hostigamiento de forma estructural. Se trata de abordar el tema desde el marco de una política pública integral y articulada, fundamentada en la prevención, sobre la base del imperativo legal que establece la obligación de *“...mantener, en el lugar de trabajo, condiciones de respeto para quienes laboran ahí, por medio de una política interna que prevenga, desaliente, evite y sancione las conductas de hostigamiento sexual”*²¹.

²¹ Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia, capítulo 3, art. 5.

b) El Proyecto de ley “Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres”: una deuda histórica que es necesario saldar.-

Diversas instancias públicas, entre las que se encuentra la Defensoría organizaciones no gubernamentales, así como expertas en la materia, elaboraron en conjunto un proyecto de ley tendiente a subsanar enormes vacíos normativos en la protección de los derechos de las mujeres, especialmente relacionados con la violencia física, sexual, patrimonial y emocional.

“En el último año, 37 mujeres fueron asesinadas en Costa Rica, la gran mayoría por parte de sus compañeros o ex compañeros. Aun cuando la tendencia hacia la disminución de femicidios venía ocurriendo en los últimos años, en el 2005 se volvió a incrementar de forma alarmante. La conceptualización de la violencia doméstica, dirigida a todas las personas que tuvieran o hubieran tenido algún grado de parentesco, la restricción de la Ley a medidas de protección, la no-consideración de las necesidades y de las formas específicas de violencia a las que son sometidas las mujeres, las cuales se han invisibilizado en tipificaciones generales, así como la impunidad de la que gozan la mayor parte de los agresores evidencian los grandes vacíos normativos, producto de la incapacidad y de la negativa de los y las legisladoras de reconocer quiénes son las más afectadas y las que mueren por esta forma de violencia. Ante las claras limitaciones existentes, el grupo de personas de instituciones estatales y de la sociedad civil ya mencionadas se dio a la tarea de elaborar y realizar

un proceso de cabildeo del Proyecto de Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres. El 25 de noviembre de 1999, en el acto público de conmemoración de este día, se le presentó al Presidente de la República el proyecto en mención; el cual fue publicado en el diario oficial la Gaceta el 25 de enero de 2000”²².

Entre las diferentes manifestaciones de la violencia en contra de las mujeres que son consideradas en este proyecto están: la violencia intrafamiliar física, sexual, emocional y patrimonial; el acoso sexual en el trabajo, en el centro de estudio y en los centros de salud; la violencia sexual contra mujeres adultas. Es decir, se abordan diversas formas de violencia de género sin limitarlas al ámbito de lo intrafamiliar.

“Dicho Proyecto, en su versión original, contempla características sustanciales tales como el hecho de que es una ley penal especial (en tanto es una ley separada a la cual se le aplica la parte general del Código Penal vigente); es una ley penal específica, en tanto concibe la violencia derivada de su condición de género, es un tipo de violencia que se sufre por ser mujer (Convención de Belem do Pará). El ámbito de aplicación de la ley es la violencia contra las mujeres mayores de edad en relaciones de poder o de confianza. Crea delitos nuevos sancionados con prisión, convierte en delitos algunas

²² Defensoría de la Mujer, **La violencia de género en contra de las mujeres. Lo conceptual y lo normativo desde la experiencia española y costarricense**. San José, ponencia presentada al Foro público sobre los Derechos de Género, realizado en Alicante, España, marzo 2006, pág. 26.

*contravenciones, contempla penas alternativas a la prisión y no se autoriza la conciliación*²³.

Como lo ha expuesto la Defensoría, el proyecto de ley contiene avances importantes como el establecimiento de la responsabilidad de quienes ejercen la violencia, la realización de la justicia pronta y cumplida para la víctima, la reducción de los niveles de impunidad y permisividad de la violencia contra las mujeres en nuestra sociedad. Pero, sobre todo, este proyecto tutela los derechos fundamentales de la dignidad e integridad de las mujeres²⁴.

El *Proyecto de Penalización de la Violencia en contra de las Mujeres* ha tenido serias transformaciones desde su presentación a la Asamblea Legislativa en 1999, donde se ha modificado su contenido, al punto de que se ha variado la esencia del

²³ Ibidem.

²⁴ Cfr. Ibidem., pág. 28.

mismo, evidenciándose divergencias importantes de criterio en conceptos fundamentales contenidos en el proyecto como los relacionados con el poder y la confianza, el orden afectivo, familiar o jerárquico; incluso, el proyecto ha sido remitido a consulta a la Sala Constitucional en varias ocasiones²⁵.

La Defensoría de los Habitantes, junto con otras instancias estatales encargadas de la defensa y ampliación de los derechos de las mujeres, así como de la sociedad civil, considera que su aprobación es importante para que el Estado preste más atención y asuma mayores responsabilidades ante el femicidio creciente y las continuas agresiones en contra de las mujeres.

²⁵ Cfr. Ibidem.

II Segmento |

1. Introducción.-

El análisis del fenómeno jurídico en Costa Rica desde la perspectiva de la protección y defensa de los derechos de las mujeres, evidencia avances importantes en las últimas dos décadas; diversas leyes han sido aprobadas y puestas en ejecución que, sin duda alguna, han contribuido a lograr una situación más favorable para la mayoría de las mujeres en distintos campos. Sin embargo, los vacíos normativos en el ámbito social, laboral, político, de la salud, entre otros, ponen de manifiesto las enormes dificultades que continúan enfrentado las mujeres de ser tratadas como personas a las que históricamente se les ha negado el ejercicio pleno de los Derechos Humanos, por lo que se hace necesario legislar partiendo de sus propias especificidades y realidades.

Como lo ha puesto de manifiesto la Defensoría de la Mujer,

“... no existe conciencia en la sociedad en general, ni en los y las legisladoras en particular, de la existencia de la violencia en contra de las mujeres como “...una categoría específica de violencia social que tiene su origen en la discriminación estructural de la mujer...y que

no tiene parangón en el sexo masculino”¹; ... Persiste una posición y actitud de invisibilización de la violencia en contra las mujeres por el hecho de serlo... sin embargo, no ha sido posible por parte de las organizaciones sociales de mujeres y de las organizaciones de defensa y promoción de los derechos humanos, entre otras, de hacer que en el país se reconozca que el hecho de ser mujer es en sí mismo un factor de riesgo de ser sujeta a formas diversas de violencia”².

En nuestro país, como ya se indicó, existen instrumentos legales tendientes

¹ Laurenzo, Patricia, La violencia de Género en la Ley Integral. Valoración político-criminal. España: Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, ISSN 1695-0194, recpc 07-08 (2005), pág. 1; citada por: Defensoría de la Mujer, La violencia de género en contra de las mujeres. Lo conceptual y lo normativo desde la experiencia española y costarricense. San José, ponencia presentada al Foro público sobre los Derechos de Género, realizado en Alicante, España, marzo 2006, pág. 14.

² Defensoría de la Mujer, La violencia de género en contra de las mujeres. Lo conceptual y lo político normativo desde la experiencia española y costarricense, Ibidem, pág. 14.

a garantizarle a las mujeres derechos en general, a una vida libre de violencia, a la no discriminación, a derechos en el ámbito familiar, a la salud, a la participación política, a la imagen sin estereotipos sexuales e instituciones de protección a los derechos de las mujeres. Asimismo, la ratificación de diversos instrumentos internacionales ha incidido en el proceso de actualizar el marco jurídico del país con los compromisos y exigencias que éstos contienen y, con ello, ofrecer mayores garantías de protección a las mujeres.

Dentro de estos instrumentos es importante destacar la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en 1984, que sirve de base para la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer en 1990, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia en contra de las Mujeres, mejor conocida como la Convención de Belem Do Pará, ratificada en 1995, lo que viene a fortalecer el proceso de aprobación de la Ley contra la Violencia Doméstica en 1996 y la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia en 1995.

A pesar de los avances en la legislación subsisten importantes problemas para la aprobación de normativa nueva y necesaria, así como en la interpretación y en la aplicación de muchas de ellas. Seguidamente se expondrán, de forma concreta, los aspectos más relevantes en materia de restricción y violación de derechos consignados en nuestra legislación y en convenciones ratificadas por nuestro país que ha tenido que enfrentar la Defensoría de la Mujer en este período.

A) Hallazgos relevantes.-

1- El Instituto Nacional de las Mujeres y la situación de los derechos de las mujeres.-

“El incumplimiento de las leyes e instrumentos nacionales e internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres abre una brecha entre el discurso y la práctica”

Informe Sombra, CEDAW
Informe paralelo al presentado por el
Gobierno de Costa Rica en junio de
2003 ante el Comité de la
Convención para la eliminación de
todas las formas de discriminación
contra las mujeres, y realizado por
Organizaciones No
Gubernamentales de Mujeres

- Marco histórico y normativo de los mecanismos nacionales de promoción de los derechos de las mujeres.-

Desde hace más de veinte años, con diferentes denominaciones y características específicas, han ido surgiendo en distintos países mecanismos nacionales de promoción de los derechos de las mujeres.

Existe consenso en la comunidad internacional respecto al establecimiento de los mecanismos gubernamentales apropiados para mejorar la situación de las mujeres, así como el cumplimiento efectivo de sus derechos. La Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Nairobi en 1985, acordó en el planteamiento de sus Estrategias, que los Estados Miembros darían prioridad a las políticas y los programas relacionados con el empleo, la salud y la educación,

con miras a alcanzar la autosuficiencia de la mujer.

En la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, se reafirmó que el disfrute pleno y en condiciones de igualdad de todos los Derechos Humanos y las libertades fundamentales por la mujer y la niña, constituían una prioridad para los gobiernos y las Naciones Unidas. Con la adhesión a la Plataforma de Acción, resultante de la Conferencia en Beijing, Costa Rica asumió la responsabilidad de propiciar las condiciones adecuadas hacia la igualdad y la equidad entre los géneros. En esta Plataforma de Acción se estableció la necesidad de *“Crear, sobre la base de un sólido compromiso político, un mecanismo nacional, cuando no exista y fortalecer, según proceda, los mecanismos nacionales existentes para el adelanto de la mujer en las instancias más altas de gobierno que sea posible”*³.

En Costa Rica, el mecanismo gubernamental de promoción de los derechos de las mujeres es el Instituto Nacional de las Mujeres. Mediante la Ley N° 5988 del 11 de noviembre de 1976 se creó el mecanismo nacional, que consistía en una oficina existente desde 1974, hasta que en 1986 se convirtió en el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (por medio de la Ley N° 7026) constituyéndose como el ente gestor, rector y coordinador de las políticas públicas de promoción de la mujer y la familia. Pese a los logros alcanzados, enfrentó retos especialmente en dos sentidos:

1. Las políticas públicas para la igualdad y equidad de género requerían de compromisos para su

ejecución, tanto de los altos niveles de toma de decisiones, como de las entidades del sector público, los cuales no se podían ejecutar desde el Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia;

2. Existían limitaciones para ejercer las funciones de rectoría en la materia, debido a la contradicción existente entre la amplitud de sus competencias y su ubicación en el aparato estatal como órgano adscrito a un Ministerio.

El reconocimiento de estas limitaciones puso de manifiesto la imperativa necesidad de fortalecer el mecanismo nacional de protección de los derechos de las mujeres. De esta forma, en abril de 1998, la Asamblea Legislativa aprobó la transformación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y Familia en lo que es hoy el Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU, mediante la Ley N° 7801⁴. Se reconoció, entonces, que el Instituto es una entidad autónoma y descentralizada con amplitud de funciones y atribuciones, entre las cuales conviene señalar la de propiciar la participación social, política, económica y cultural de las mujeres, en condiciones de igualdad con los hombres. Se constituye en el ente rector de las políticas públicas encaminadas a erradicar las condiciones que impiden el pleno goce de sus derechos. En el artículo 3 de esta Ley se regulan los fines del INAMU, entre los cuales cabe destacar:

“a) Formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales

³www.unfpa.un.hn/Pdfs/documentos_clave/beijin.pdf, consultado el mes de febrero de 2006.

⁴ Cabe destacar la decisiva participación de organizaciones de mujeres, de funcionarias del Centro y de la misma Defensoría en la elaboración de la Ley.

que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales. b) Proteger los derechos de la mujer consagrados tanto en declaraciones, convenciones y tratados internacionales como en el ordenamiento jurídico costarricense; promover la igualdad entre los géneros y propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de la mujer. c) Coordinar y vigilar que las instituciones públicas establezcan y ejecuten las políticas nacionales, sociales y de desarrollo humano, así como las acciones sectoriales e institucionales de la política nacional para la igualdad y equidad de género. d) Propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres”.

Por su parte, en el artículo 4 de la ley se regulan las atribuciones, de las cuales cabe mencionar:

"a) Elaborar, promover y coordinar la ejecución y el seguimiento de políticas públicas dirigidas a la promoción de las mujeres y la igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y mujeres. b) Coordinar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, para que contengan la promoción de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.... j) Promover y facilitar la creación y el funcionamiento de un fondo para fomentar actividades productivas y de organización de las mujeres”.

El 8 de mayo del 2002, en el discurso de toma de posesión, el Presidente de la República se comprometió a defender los derechos de las mujeres, principalmente los de aquellas que sufren la violencia doméstica y la pobreza; pero, además, se comprometió con el Foro de los 12 Puntos⁵ a fortalecer el Instituto Nacional de las Mujeres como ente rector e impulsor de los derechos de las mujeres. Pasaron cuatro años y no se ha alcanzado ninguno de los compromisos, excepto el incremento en el presupuesto del INAMU, pero no se fortaleció ni la institucionalidad de éste ni las políticas públicas con enfoque de género en el nivel gubernamental.

El Instituto Nacional de las Mujeres nació con el fin de formular e impulsar la política nacional para la igualdad y equidad de género y, durante esta Administración 2002-2006, asumió el compromiso de elaborar y ejecutar políticas públicas orientadas al cumplimiento de sus fines y posibilitar el desarrollo de distintas áreas prioritarias que abordarían dichas políticas, entre las que cabe destacar: Género, Trabajo y Economía, Mujeres y Derechos Humanos, Mujeres y Salud, Mujeres Niñas y Adolescentes, Mujeres Indígenas, Oficinas Municipales de la Mujer, Mujeres y Participación Política y Sistema Nacional de Indicadores de Género. Estos fines se han postergado y en algunos ámbitos se ha retrocedido⁶, por lo que se puede afirmar que existe un incumplimiento del encargo legal durante esta gestión.

⁵ Foro constituido por Organizaciones no gubernamentales de mujeres, representantes de las Universidades Públicas y representantes del sector trabajador.

⁶ Informe Final con Recomendaciones, Expediente N° 14678-21-2003-QJ, del jueves 2 de marzo de 2006.

Por otra parte, la segunda finalidad del INAMU por imperativo legal, es la protección de los derechos de la mujer consagrados en declaraciones, convenciones y tratados internacionales y propiciar acciones tendientes a mejorar la situación de la mujer; no obstante, la Defensoría de los Habitantes, como producto de una extensa investigación, comprobó a través de las Actas de la Junta Directiva del Instituto Nacional de las Mujeres, que lo único que se considera como ordenamiento jurídico es el ordenamiento nacional, ignorando el compromiso internacional de nuestro país asumido tanto en convenios, declaraciones, conferencias y plataformas de acción, que han sido suscritos y/o ratificados y que, por lo tanto, integran el orden jurídico nacional.

Otra de las finalidades del INAMU es propiciar la participación social, política, cultural y económica de las mujeres y el pleno goce de sus derechos humanos, en condiciones de igualdad y equidad con los hombres; no obstante, y a pesar de ser una solicitud expresa de las organizaciones de mujeres, durante esta Administración no se ha ampliado el espacio para la participación efectiva de las mujeres de la sociedad civil en los órganos decisorios de la institución; tampoco se ha permitido la participación amplia de las funcionarias y funcionarios del INAMU en los procesos de discusión acerca del rumbo de la institución.

En la ley n.º 7801, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres, también se establecen las funciones que tiene la Junta Directiva y la Presidencia Ejecutiva del INAMU. En materia de responsabilidades de la Junta Directiva, establece dicha Ley, en su artículo 8, inciso d) *“Dictar, reformar, derogar e interpretar los reglamentos internos conforme a la legislación vigente sobre*

la materia”. No obstante, el reglamento que regula la materia de la participación del Foro de Mujeres, se emitió después de largos años de estudio; sobre el reglamento de los concursos y de las funciones de la Unidad Legal no se ha promulgado reforma alguna, a pesar de ser una necesidad institucional sentida tanto por las personas funcionarias del INAMU como por instituciones externas de control, como la Contraloría General de la República. A las Ong's de mujeres también les ha preocupado las diferencias de criterios técnicos entre la jerarquía institucional y el personal en aspectos tales como los derechos sexuales y reproductivos o el abordaje de la violencia doméstica, diferencias que afectan el quehacer institucional.

- Denuncias planteadas e intervención de la Defensoría de los Habitantes.-

“El reto de la institucionalidad está en la propia diversidad de las demandas y las necesidades de las mujeres, que plantean problemas muy prácticos para lograr la transversalidad de las políticas y los programas públicos, y obligan a Estado y sociedad civil, trabajen juntos”

Mercedes Barquet, CIMAC-MUJERES
Barquet, Mercedes, 30 años de la Iª Conferencia Mundial de la Mujer 1975-2005.
México: Programa Interdisciplinario de Estudios de Género, Colegio de México,
www.cimacnoticias.com/noticias/05jul/05071901.html, mayo 2006.

Ante el incumplimiento de las funciones legales evidenciado anteriormente, las organizaciones de mujeres denunciaron esta situación en cada una de las administraciones que tuvo el INAMU durante el 2002-2006, ante la Defensoría de los Habitantes; por estas

razones se llevaron a cabo las investigaciones correspondientes. Asimismo, la Defensoría inició una investigación de oficio en torno a temas referentes al cumplimiento de los Planes Anuales Operativos y al clima organizacional, entre otros⁷.

A través de las investigaciones realizadas por la Defensoría se llegó a la conclusión que tanto la Junta Directiva como la Presidencia Ejecutiva durante la Administración 2002-2006 han incumplido con los fines dispuestos en la Ley.

En particular, la Defensoría consideró los siguientes aspectos: incumplimiento de los fines y atribuciones del INAMU; el cambio de dos Presidentas Ejecutivas en un término de cuatro años sin experiencia ni compromiso con los fines de la institución; la amenaza de una “reestructuración” sin objetivos claros; diferencias entre las jerarcas y el equipo técnico, que se evidenciaron aún más a partir de la publicación del Calendario (2005) generando un clima organizacional conflictivo (sentimientos de inseguridad laboral, de temor, de desconfianza, de desmotivación, de acoso laboral, de incertidumbre que han afectado las labores institucionales); la apertura de órganos disciplinarios (en algunos de los cuales se contrataron auditorías externas); despidos y renunciaciones de personal con trayectoria institucional; incapacidades (254 incapacidades en el 2005 frente a 46 incapacidades en el 2004) y amparos interpuestos; concentración de poder en la Unidad de Asesoría Legal; cambios reiterados de predictores en un concurso interno; el no contar con un edificio propio teniendo que pagar mensualmente 7 millones de colones; haber recibido por

vez primera el 2% de FODESAF acumulando además un superávit significativo (cerca de mil millones de colones) y, pese a las necesidades internas, lo transfiere a la Comisión Nacional de Emergencia en abierta violación al artículo 16 de la Ley 7801, de Creación del Instituto Nacional de las Mujeres; debilitamiento institucional que se evidencia en la pérdida de liderazgo para exigir el cumplimiento de las políticas de género en cada una de las instituciones públicas; en el incumplimiento de los Planes Anuales Operativos; incumplimiento de los compromisos adquiridos en el Plan Nacional de Desarrollo (no se desarrolló por completo el Sistema de Certificación Laboral con Sello de Equidad de Género, por ejemplo); no hubo apoyo institucional para impulsar una agenda legislativa y así promover un avance integral de los derechos de las mujeres, sino sólo aquellos que coincidían con la posición de la jerarca de turno; no se cumplió con la elaboración de la Política Nacional para la Igualdad y la Equidad de Género; tampoco se cumplió con la construcción del Sistema Estatal para la Igualdad y la Equidad de Género ni se le dio impulso a la estrategia de diálogo social y negociación para la igualdad entre hombres y mujeres. Todo ello ha tenido un impacto negativo en el avance de los derechos de las mujeres y en algunos campos, como los derechos sexuales y reproductivos, con retrocesos importantes.

Con base en lo anterior la Defensoría de los Habitantes recomendó al Presidente de la República:

- 1.- Cumplir con los compromisos adquiridos por el Estado de Costa Rica en materia de instrumentos internacionales de derechos humanos de las mujeres y que han sido suscritos por el Gobierno.
- 2.- Cumplir con el

⁷ Expedientes N° 14678-21-2003, 18848-21-2005 y 19729-21-2005.

compromiso de fortalecer la institución rectora en la materia de derechos de las mujeres en la Administración Pública. 3.- Destituir, de forma inmediata, a la Ministra de la Condición de la Mujer Sra. Georgina Vargas Pagán, así como a las personas que conforman la Junta Directiva del INAMU, por incumplimiento de sus deberes y las graves consecuencias que ello ha generado a la institución y a las mujeres que habitan nuestro país. 4.- Garantizar el respeto de los derechos laborales de las y los funcionarios del INAMU y asegurar el cumplimiento estricto de las garantías constitucionales y legales. 5.- Instruir, al órgano de competencia, el estudio de las actuaciones de la Ministra de la Condición de la Mujer y de la Junta Directiva a efectos de determinar posibles responsabilidades legales. Ninguna de estas recomendaciones ha sido cumplida. Es más, el Presidente de la República planteó que, por la extensión y complejidad de las investigaciones se “tomaría su tiempo”, informando pocos días después que no podía destituir a una Ministra sin cartera⁸, interpretación a todas luces inapropiada.

También la Defensoría recomendó a la Comisión Permanente Legislativa sobre la Mujer plantear las reformas legislativas necesarias para abrir los espacios de participación de las mujeres y la sociedad civil en los órganos de toma de decisiones del Instituto Nacional de las Mujeres.

Por último, recomendó a la Junta Directiva, que sustituiría a la que se encontraba en funciones respecto de la cual se le había recomendado su destitución: 1.- Cumplir con los fines y atribuciones del Instituto Nacional de las Mujeres, en particular formular e

⁸ Oficio N° PRE-0373-06, del 26 de abril de 2006.

impulsar la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género, en coordinación con las instituciones públicas, las instancias estatales que desarrollan programas para las mujeres y las organizaciones sociales. 2.- Formular las directrices para la creación del Sistema Nacional para la Igualdad y Equidad de Género e impulsar y apoyar su funcionamiento. 3.- Coordinar el conjunto de las políticas nacionales de desarrollo que impulsan las instancias públicas, para que contengan la promoción de la igualdad y equidad de oportunidades entre mujeres y hombres. 4.- Proteger los derechos de la mujer consagrados tanto en declaraciones, convenciones y tratados internacionales y no limitar los derechos de las mujeres a los que ya existen en el ordenamiento jurídico costarricense. 5.- Acatar las recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República, fundamentalmente en lo que respecta a la apertura y puesta en funcionamiento de la Contraloría de Servicios y la publicación de las Actas de Junta Directiva en la página Web de la Institución. 6.- Poner en funcionamiento todas aquellas acciones que se encaminen a garantizar la transparencia en la función pública. 7.- Cumplir con las resoluciones de la Sala Constitucional y velar porque se cumpla el debido proceso en todos los asuntos administrativos. 8.- Velar por el uso razonable del presupuesto institucional y dedicarlo al desarrollo de programas en beneficio de las mujeres que han sido formulados y planificados desde la misma institución. 9.- Velar porque los Planes Anuales Operativos se cumplan y dotar de los recursos necesarios a las diferentes áreas, en el tiempo oportuno, para que se alcancen las metas propuestas. 10.- Implementar acciones que contribuyan a solucionar el conflictivo clima organizacional. 11.- Revisar y aprobar las reformas necesarias a los reglamentos internos,

y evaluar la necesidad de una revisión integral de la estructura organizativa y los instrumentos que se utilizan para efectos de nombramientos. 12.-Revisar las funciones y atribuciones de la Unidad de Asesoría Legal del Instituto Nacional de las Mujeres, así como ordenar una Auditoría a esta Unidad con el fin de determinar si los procedimientos disciplinarios están sustanciados y que los expedientes estén numerados consecutivamente.

Tampoco estas recomendaciones fueron acatadas. Por el contrario, la Ministra de la Condición de la Mujer interpuso un recurso de reconsideración contra el informe final. Este recurso se resolvió de inmediato y, en forma aclaratoria, se dirimieron todos y cada uno de los puntos planteados por la Ministra.

Asimismo, se han enviado cartas al entonces Presidente de la República y al Consejo de Gobierno, tanto en lo relacionado con la recomendación de destitución de la Ministra de la Condición de la Mujer como también abogando por el respeto de los derechos de las y los trabajadores del Instituto, dado que los despidos de funcionarias y funcionarios se siguieron presentando. Algunas trabajadoras fueron cesadas de sus cargos sin que el Presidente de la República interviniera en forma positiva en favor de sus derechos laborales.

Como resultado de la Administración del INAMU durante los años del 2002 al 2006 se puede concluir que hay un retroceso profundo en el ámbito de la responsabilidad gubernamental de protección y avance de los Derechos Humanos de las mujeres.

2. Pensiones Alimentarias.-

"Propiciar la celeridad en los procesos de derecho alimentario, concientizando al actor y a la actora sobre su responsabilidad dentro del proceso judicial, la necesidad de mantenerse informado(a) en las diferentes etapas del trámite y de colaborar en el aporte de características claras y oportunas en las direcciones que se indican"

Plan Estratégico 2006,
Programa 927, Poder Judicial
www.poder-judicial.go.cr,
mayo 2005.

En la Gaceta N.º 16 del 23 de enero de 1997 se publicó la Ley de Pensiones Alimentarias, que vino a reformar la anterior Ley de Pensiones Alimenticias. Muchas de las disposiciones de esta ley se consideraron como importantes avances, tanto en lo administrativo como en lo procesal. Sin embargo, lo que está en el papel, no siempre se cumple en la realidad.

En el orden procedimental y judicial, la ley tiene importantes limitaciones. La primera de éstas tiene relación con el hecho de que el fenómeno jurídico no es género-sensitivo, es decir, no toma en consideración las particularidades o especificidades de género, del femenino y del masculino, y parte de una supuesta neutralidad al elaborar, interpretar y aplicar la normativa. Asimismo, existen procesos que involucran especialmente a las mujeres, por su condición de género, sin que por ello se hayan considerado sus propias necesidades y expectativas. Uno de estos procesos es el de pensiones alimentarias.

Aún cuando en el artículo 2 de la Ley de Pensiones Alimentarias se reconoce que: *“En materia procesal, se estará a los principios de gratuidad, oralidad, celeridad, oficiosidad, verdad real, sencillez, informalidad y sumariedad, todo esto en equilibrio adecuado con el debido proceso”*, los procesos se extienden en el tiempo, haciendo nugatorio el derecho fundamental a la justicia pronta y cumplida.

La dilación que denuncian las mujeres normalmente se refiere a la fijación del monto definitivo de las pensiones alimentarias; a la expedición de las órdenes de apremio; a la resolución de incidentes de aumento o rebajo de pensión alimentaria; a resoluciones relativas al salario escolar; a resoluciones que reconocen el aumento automático (que se supone, debe ser de oficio) y extravíos en las rutas de los depósitos de las pensiones alimentarias.

También hay que tener presente que, en esta materia, las mujeres son usuarias continuas de esos servicios durante muchos años (muchas de ellas, hasta la mayoría de edad de sus hijos/as) y deben acudir a los despachos continuamente a solicitar información procesal, y allí enfrentan otro obstáculo: son vistas como una molestia para las personas que las atienden y, en ocasiones, enfrentan un trato inadecuado por parte del personal.

Otro obstáculo que enfrentan en la aplicación de la ley de Pensiones Alimentarias es la falta de uniformidad en las decisiones judiciales, es decir, dependiendo de los juzgados y de los y las juezas así será lo que tendrán que enfrentar las mujeres. Existen diferencias en cuanto a los requisitos (a veces se solicitan recibos de gastos, de certificaciones, por ejemplo), a los criterios para tomar ciertas decisiones

(en algunos juzgados no le entregan la orden de apremio a la demandante y en otros casos sí), interpretaciones a veces contradictorias; todo ello impide que muchas mujeres puedan tener una justicia pronta y cumplida. Las interpretaciones y decisiones de las operadoras/res del derecho deberían contar con directrices precisas para efectos de hacer realidad las pensiones alimentarias ya que, de lo contrario, se está incurriendo en otra forma de violencia de género.

Por otro lado, pese a la existencia de la normativa que establece un trámite efectivo y ágil, el artículo 17, inciso f) de la Ley de Pensiones Alimentarias establece que se debe señalar un lugar para atender notificaciones dentro del perímetro judicial. Asimismo, el artículo 18 de esta Ley, de conformidad con la Ley N.º 7637 –Ley de Notificaciones, Citaciones y otras Comunicaciones Judiciales- dispone que la notificación debe ser personal. Esto impide, en muchas ocasiones, hacer realidad la pensión alimentaria, dado que el deudor no puede ser localizado en su domicilio, o bien, lo cambian constantemente⁹.

En cuanto a las rutas de depósitos de aquellos deudores que laboran para el sector público, la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda ha indicado que es posible solucionar el problema de la pérdida o extravío de las pensiones alimentarias, realizando un cambio de ruta del depósito. Para ello la acreedora alimentaria debe solicitar, en el Banco de su elección, una cuenta cliente y presentar ante la Tesorería Nacional una solicitud de cambio de ruta del depósito y adjuntarle la constancia de cuenta del Banco seleccionado y fotocopia de la cédula de identidad. No obstante, este requisito debe contar con el aval del

⁹ Exp. 20830-21-2005 y 20341-21-2005.

Juzgado, y dicho aval retarda este efectivo mecanismo, perpetuándose la problemática del extravío de depósitos.

Ahora bien, los obstáculos no son sólo judiciales. La mayoría de las quejas que se plantean ante la Defensoría de los Habitantes obedecen principalmente a omisiones en el cumplimiento de órdenes de apremio por parte de las y los funcionarios del Ministerio de Seguridad Pública¹⁰.

Con el fin de investigar las razones del incumplimiento de la Ley de Pensiones Alimentarias en cuanto a la ejecución de las órdenes de apremio, la Defensoría de la Mujer, en coordinación con el Ministerio de Seguridad Pública, se dio a la tarea de realizar una inspección a diferentes Delegaciones Policiales, específicamente las de Aserrí, San Miguel y los Guidos de Desamparados. Al respecto se pudo determinar que existen situaciones que dificultan las acciones de los y las funcionarias policiales, tales como laborar en condiciones poco favorables que repercuten en el cabal desempeño de sus funciones. Por ejemplo, falta papelería, vehículos para notificar, directrices claras respecto de la forma de ejecución de las órdenes de apremio y del trámite de las solicitudes de allanamiento o bien, la ausencia de centros penitenciarios para apremiados fuera de San José.

Con el fin de solucionar algunos de estos problemas y brindar un adecuado abordaje a la temática de Pensiones Alimentarias, el Ministerio de Seguridad Pública elaboró un *Protocolo Policial para la Notificación de Demandas de Pensiones Alimentarias y la Ejecución de Órdenes de Apremio Corporal*, el cual está en etapa de revisión y discusión por parte de distintas

instancias del Ministerio y en la cual también ha participado la Defensoría de la Mujer. Indudablemente este protocolo será un instrumento de invaluable ayuda para el cumplimiento de la Ley.

Junto a este protocolo, también es fundamental la capacitación a los funcionarios/as policiales en materia de pensiones alimentarias y un proceso de sensibilización que lleve a la comprensión de que esta materia es un asunto de Derechos Humanos.

3. Derechos Laborales.-

“Se tiende a conseguir la justicia social a través de la reivindicación de los derechos de las y los trabajadores. En este sentido, es imperativo que la justicia social incorpore la reivindicación de los derechos de las mujeres en las normas laborales”

Gloria Tello, Los Principios de Equidad de Género Tello, Gloria, **Los Principios de Equidad de Género, El trabajo para las mujeres como un derecho humano**, año 2005, en: www.semillas.org.mx, mayo 2006.

Las mujeres continúan siendo las principales víctimas de muchas de las desigualdades, discriminaciones y dificultades que se dan en el ámbito laboral. Estas situaciones responden a la concepción tradicional del derecho al trabajo que deriva de un particular modelo de sociedad, concebido estructuralmente por el sistema patriarcal dominante. Las mujeres constituyen la parte más débil de la relación laboral en este sistema, lo que las ha obligado a sostener luchas permanentes y continuas para una

¹⁰ Exp. 19886-21-2005 y 20358-21-2005.

plena inserción en el ámbito laboral, bajo condiciones y garantías de respeto a los derechos laborales.

En este sistema, los obstáculos diversos que enfrentan las mujeres se incrementan cuando ingresan a espacios de trabajo que han sido concebidos desde la perspectiva masculina y, por lo tanto, han sido ocupados casi en su totalidad por hombres y bajo condiciones de inserción que responden a sus intereses y “modos de vida”.

Las mujeres han tenido que luchar por ganar espacios de los que históricamente han sido excluidas; han debido demostrar que cuentan con capacidades, más que suficientes, para pretender ocupar determinados puestos; han tenido que soportar múltiples formas de discriminación para poder llegar a donde quieren estar¹¹; sin embargo, aun cuando han logrado conquistas, no han podido conseguir que aquellas labores que han sido tradicionalmente identificadas como femeninas (limpieza del hogar, cuidado de menores y personas mayores, entre otras) sean compartidas por sus compañeros o por los miembros varones de sus familias.

Diversas formas de trato desigual, de discriminación y de explotación laboral siguen siendo enfrentadas por las mujeres por su condición de género, entre las que se deben señalar las prolongadas jornadas de trabajo (área de servicios, por ejemplo), los bajos salarios establecidos por ley, los despidos ilegales, el recibir salarios más bajos que los hombres por igual trabajo, la imposibilidad de acceder a trabajos en estado de embarazo o en su período de lactancia, la interrupción

de nombramientos interinos por embarazo, la dificultad para acceder a puestos bien remunerados, la discriminación en el acceso a puestos de decisión, la dificultad para obtener plazas fijas, la definición de roles de trabajo sin considerar las demás responsabilidades de las mujeres, hostigamiento sexual, acoso laboral¹², regímenes de excepción que legitima tratos degradantes (trabajadoras domésticas, por ejemplo), entre otros.

Ante la diversidad de formas en que se violentan y limitan los derechos laborales de las mujeres se han aprobado algunas leyes nacionales tendientes a superarlas, como por ejemplo: la Ley contra el Hostigamiento sexual en el Empleo y la Docencia, las modificaciones de los artículos 94 y 95 del Código de Trabajo relativas al período de licencia por embarazo y lactancia y, además, se han ratificado convenios internacionales como la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, el Convenio N° 111 sobre Discriminación en el Empleo y Ocupación. La aprobación de normativa, se sabe, no significa que sea ejecutada y respetada, situación que ha llevado a las mujeres a presentar una cantidad considerable de denuncias ante la Defensoría por el irrespeto de sus derechos.

En el caso de leyes de protección a las mujeres, la promulgación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer N° 7142 del 8 de marzo de 1990, creó un fuero de protección especial para tutelar los derechos de las trabajadoras en estado de embarazo y en período de lactancia. A pesar de la existencia de ese régimen jurídico particular, que contiene como regla general la prohibición del despido,

¹¹ Para mayor información, ver expedientes N° 17500-21-2005, 17505-21-2004, 18894-21-2005, 19388-21-2005.

¹² Para mayor información, ver expedientes N° 16797-21-2004 y 19892-21-2005.

salvo en aquellos casos en que exista causa debidamente justificada, las violaciones a este fuero han sido la denuncia constante que año con año se presenta ante la Defensoría¹³.

Por su parte, los artículos 94, 94bis y 95 del Código de Trabajo constituyen el marco jurídico interno en que se sustenta este régimen de protección especial y establecen un procedimiento de autorización de despido ante el Ministerio de Trabajo. Sin embargo, no solo se han presentado denuncias por el despido de mujeres en estado de embarazo, sino también se han presentado denuncias por la interrupción de los nombramientos interinos en el momento en que se conoce que la trabajadora se encuentra embarazada¹⁴, por la fijación de montos más bajos del pago del subsidio, despido durante el período de la licencia por maternidad, pago parcial del aguinaldo por haber hecho uso de la licencia por maternidad, negación de que se amplíe el período de lactancia.

Estas circunstancias tienen como efecto principal el desempleo de las mujeres, ya que difícilmente son reabsorbidas por el mercado mientras no terminen su proceso de embarazo, en tanto son vistas y tratadas como una carga para el patrono/a o empleador/a que debe prescindir de la trabajadora durante cuatro meses y además aportar un porcentaje de su salario por incapacidad. Esta posición es el típico caso de la doble moral, en donde existe una absoluta incongruencia entre lo que se “dice” acerca de lo “sublime” de la maternidad, con el trato que se le da en la realidad. No obstante, pocas veces se reconoce públicamente, la práctica que existe de ver a una mujer

embarazada como un “gasto” para su patrono/a.

En los diversos informes de la Defensoría se ha señalado, con claridad, que las mujeres en condición de embarazo sólo pueden ser despedidas si existen hechos objetivos y ciertos que lo justifiquen, como podría ser la comisión de una falta grave o el regreso de la persona titular al puesto, como lo han reiterado las resoluciones de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia y como se señala en el Código de Trabajo. Para la Defensoría, el embarazo y la lactancia materna no pueden constituir motivo de desventaja en la contratación y en las condiciones de trabajo, por lo que no puede ser causa de despido ni de trato discriminatorio.

Si bien se reconocen avances en este campo como es la modificación al Código de Trabajo, también es preciso que las leyes que se crean y que inciden directamente en los derechos y condiciones laborales de las personas, tengan perspectiva de género para efectos de que se garantice la atención de las condiciones particularidades de las mujeres.

Es importante hacer mención al Convenio N° 111 sobre Discriminación en el Empleo y Ocupación, adoptado por la Organización Internacional del Trabajo el 4 de junio de 1958, como un instrumento que obliga a todo Estado que lo haya ratificado a aplicar una política nacional con miras a fomentar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación con el objetivo de eliminar toda discriminación en la materia. Este es un Convenio Internacional que el Estado costarricense ha incumplido a todas luces, ya que de este instrumento internacional surge la necesidad de aplicar un concepto de igualdad que considere las diferencias objetivas y

¹³ Para mayor información, ver expedientes 18995-21-2005 y 18433-21-2005.

¹⁴ Para mayor información, ver expediente 20329-21-2005.

razonables entre hombres y mujeres, para que se establezcan las medidas necesarias en materia laboral que eviten cualquier forma de discriminación entre personas de diferente sexo.

Además del Convenio mencionado, el artículo 33 de la Constitución Política hace mención al contenido del principio de igualdad, en donde se aplica por lo general a favor del sexo masculino cuando éste se siente por alguna razón “discriminado” (aplicación de acciones afirmativas a favor de las mujeres, por ejemplo) y, además, al no tomarse en consideración las diferencias entre ambos y tratar como iguales a quienes no lo son. Esta inadecuada interpretación del principio de igualdad ha hecho que sea mal aplicado en la práctica en contra de las mujeres. Al respecto, tanto la Defensoría como la Sala Constitucional, han establecido e interpretado que no en todos los casos se debe dar un tratamiento igual; se deben tomar en cuenta las diferencias de género entre los hombres y las mujeres que laboran, para efectos de la toma de las decisiones y aplicación de la normativa.

En el caso de las mujeres trabajadoras, el principio de igualdad establecido en el Artículo 33 de la Constitución Política es constantemente violentado, lo que se manifiesta con mayor claridad en los casos en donde su no aplicación es evidente, como los siguientes: cuando las mujeres trabajadoras tienen dificultad de acceder a puestos de dirección y jerarquía, cuando se observan las diferencias salariales con los hombres en los mismos puestos de trabajo, en las consecuencias que enfrentan cuando están embarazadas, en el tipo de labores para el que son contratadas, en las condiciones en que tienen que ejecutar ciertos trabajos que habían sido concebidos solo para

varones como son bomberas, policías, agentas de seguridad y árbitras, entre otras¹⁵. Las mujeres siguen siendo discriminadas laboralmente, sintiéndose excluidas en un mundo de hombres, regido por normas que son hechas por ellos y para ellos mismos y donde las mujeres no encuentran fácil cabida.

Las mujeres deben seguir los lineamientos laborales establecidos por los hombres y comportarse como si lo fueran, bajo un principio de igualdad mal interpretado que toma a desiguales como iguales, pese a la resolución n.º 1770-94 de la Sala Constitucional, el Convenio n.º 111 y los informes realizados por la Defensoría de los Habitantes.

Las mujeres, además de ingresar en un mercado laboral bajo las condiciones mencionadas, se ven sometidas a hostigamiento sexual y laboral.

Con respecto al acoso laboral, en los últimos años, la Defensoría ha detectado un aumento considerable en los casos que se presentan. Es evidente que son las mujeres quienes más denuncian este tipo de violencia por estar subsumidas en un mundo laboral remunerado que había sido ocupado mayoritariamente por hombres y donde muchos siguen pensando que ciertos trabajos no pueden ni deben ser ocupados por las mujeres. A pesar de la necesidad imperiosa de buena parte de las familias costarricenses de aportar varios ingresos, entre ellos los de las mujeres, en especial en el 30% aproximadamente de los hogares en que son cabeza de familia, en el imaginario y en la práctica social se cree que las mujeres debieran estar en sus casas o, al menos, no debieran de

¹⁵ Para mayor información, ver expedientes N° 16671-21-2004 y 14528-21-2003.

hacer trabajo “propio de los hombres”. Asimismo, es importante reconocer que muchos se sienten amenazados por la competencia de las mujeres, en especial porque ellas han sabido demostrar que sí pueden ocupar todo tipo de trabajo; es decir, que de alguna manera las consideran intrusas en su mundo, por lo que tratan de excluirlas laboralmente utilizando medios violentos.

Es importante mencionar que el acoso laboral se da como consecuencia de las relaciones de poder, mal entendidas y extralimitadas, que se ejercen por parte de personas que cuentan, por lo general, con algún grado de autoridad y de jerarquía. Algunas de las manifestaciones que las mujeres han denunciado es que el agresor/a les grita, humilla, regaña, les hablan en tonos irrespetuosos, las funciones que les corresponden a ellas por el puesto que ocupan se las dan a sus compañeras/os, las hacen trabajar fuera del horario laboral, las trasladan obligatoriamente, les establecen controles excesivos, no les aprueban vacaciones, las ignoran, les cambian funciones, elevan sus cargas laborales, entre otras, con la intención de que ellas renuncien o se trasladen.

Además, en casi la totalidad de los casos, las mujeres han tenido que recurrir a las incapacidades, con problemas depresivos, deterioro físico y psicológico, que van minando su autoestima. La anterior afirmación se fundamenta con los dictámenes médicos que las trabajadoras aportan como prueba. En síntesis, las consecuencias del acoso laboral son sumamente perjudiciales para las personas que lo enfrentan, así como para el contexto laboral en que éstas se encuentran. La administración debe impedir el daño a la persona y solucionar los problemas en el menor tiempo posible.

La Defensoría recomienda en los casos de acoso laboral, aplicar como medida de protección, el traslado de oficina de la posible víctima en caso de que ella así lo considere o alejarla del agresor o agresora¹⁶.

Es importante evidenciar que en Costa Rica no existe legislación específica que aborde el acoso laboral; la protección se realiza a través de los artículos 69 y 81 del Código de Trabajo y del contenido de la Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer. Sin embargo, ambos instrumentos no fueron concebidos para sancionar el acoso laboral, como se está haciendo en la actualidad, lo que no es adecuado. La no aplicabilidad de la poca normativa existente, para proteger los derechos de las trabajadoras, además de la ausencia de una ley específica en contra del acoso laboral, provoca la impunidad en muchos casos de los/las agresores, lo que evidencia claramente la necesidad de su elaboración y aprobación.

En la actualidad existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, Expediente N° 15.211, que tiene como propósito sancionar el acoso psicológico y moral en el trabajo, pero se encuentra archivado. La Defensoría está interesada en que se vuelva a poner a despacho para ser discutido con las y los nuevos legisladores, así como con otras instancias relacionadas con el tema, en tanto puede ser un importante recurso legal que contribuirá a eliminar la violencia psicológica en las relaciones laborales.

Otro tema que ha estado presente en la Agenda de la Defensoría desde sus inicios es el referente a las trabajadoras domésticas, no por inaplicabilidad de

¹⁶ Para mayor información, ver Expedientes N° 16797-21-2004 y 19892-21-2005.

una ley, sino mas bien porque la normativa existente les da un trato desigual y claramente discriminatorio. La Defensoría ha insistido en que es una población trabajadora a la que se le deben respetar sus Derechos Humanos fundamentales, así como tener acceso a los diferentes beneficios sociales de los que gozan los y las demás personas asalariadas.

La regulación de estas trabajadoras se encuentra en el Capítulo VIII del actual Código de Trabajo y tienen un régimen de excepción, que establece una enorme diferencia con relación al resto de trabajadoras/es del país. En este capítulo se establece una clara discriminación en cuanto a la jornada laboral ordinaria y extraordinaria, la cantidad de días libres y de vacaciones, que las diferencia del resto de la población trabajadora.

Esta situación de discriminación y explotación que enfrentan miles de mujeres no puede seguir manteniéndose, por lo que la Defensoría continuará impulsando la aprobación de reformas al Código y,

con ello, eliminar la situación de explotación a la que se han encontrado sometidas históricamente.

En síntesis, en el caso de las mujeres trabajadoras, se está frente a varias situaciones de carácter legal: por un lado, existen leyes y normas claramente discriminatorias que se están aplicando; por otro, hay vacíos evidentes que es necesario subsanar y, por último, la falta de aplicabilidad del principio de igualdad contenido en la Constitución Política.

La invisibilización de las mujeres a la hora de concebir y elaborar las leyes es la razón fundamental que explica las situaciones a las que se están enfrentando la mayoría de las

trabajadoras remuneradas. Es absolutamente necesario que se parta de las diferencias de género entre los hombres y las mujeres que laboran, para efecto de que las leyes que se aprueben respondan a las condiciones predominantes que caracterizan la inserción de ambos en el ámbito laboral.

Recomendaciones:

En los últimos años, el Derecho de Trabajo ha ido incorporando mecanismos tendientes a garantizar el respeto de los derechos de las mujeres en diferentes campos laborales; pese a esto, las diversas formas de discriminación y las brechas que existen entre ambos sexos se mantienen. Esta situación lleva a la Defensoría a recomendar lo siguiente:

1- Crear leyes y normativa a favor de las mujeres que contribuyan a enfrentar y erradicar las diversas manifestaciones de desigualdad, discriminación y violencia en el ámbito laboral; concretamente se requiere una amplia discusión, para su aprobación, del proyecto "Ley contra el acoso laboral", así como aprobar las modificaciones al artículo VIII del Código de Trabajo referente a las trabajadoras domésticas.

2- Considerar, por parte de las nuevas diputadas y diputados, las diferencias de género existentes en nuestro país entre las personas que trabajan remuneradamente, para efectos de la concepción, elaboración a aprobación de nuevas leyes.

3- Cumplir con toda la normativa existente en materia laboral a favor de las mujeres, particularmente el régimen de protección especial a las mujeres trabajadoras en estado de embarazo y en período de lactancia, y la Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia.

4. El derecho a la Participación Política.-

*“La democracia ha supuesto para las mujeres una mayor participación en todos los ámbitos de la sociedad, pero aún no ha satisfecho sus expectativas, por ello se debe seguir incidiendo en todos los campos para erradicar la discriminación, siendo obligatorio que los poderes públicos asuman el deber de promover medidas para hacer realidad la presencia de mujeres en la toma de decisión, consiguiendo la democracia paritaria” **

Informe Mujeres Juristas Themis,
España, 2005
Informe Diciembre 2005, *Las Mujeres y la Toma de Decisión*, en:
<http://www.mujeresjuristasthemis.org>,
consultado en mayo de 2006

Desde 1951, la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Civiles y Políticos a la Mujer estableció que *“...la mujer tiene derecho a la igualdad en tratamiento político que el hombre”*. En 1967, la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer reconoció que: *“Las mujeres podrán ocupar un cargo público y ejercer todas las funciones públicas, establecidas en las leyes nacionales en igualdad de oportunidad con los hombres, sin discriminación alguna”*; en igual sentido, se pronunció el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 4229 de 1968).

La realidad demostró que, a pesar de estas dos convenciones y el pacto, las mujeres no tenían igual participación en el terreno político; por ello, en 1979, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación

contra la Mujer, en su artículo 3 reconoce que,

“Los Estados Partes tomarán en todas las esferas y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.

A pesar de este marco normativo internacional se hizo imperativo disponer de un instrumento nacional más puntual para asegurar la vigencia de los derechos políticos de la mujer, en tanto no existía un mecanismo que garantizara efectivamente esa participación. Así, a los ocho días del mes de marzo de mil novecientos noventa, el entonces Presidente de la República aprobó y ordenó publicar la Ley n.º 7142, Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, cuyo artículo 1º dispone que es obligación del Estado promover y garantizar la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en los campos político, económico, social y cultural. En materia de participación política, el artículo 5 establece que,

“Los partidos políticos incluirán en sus estatutos mecanismos eficaces que promuevan y aseguren la participación efectiva de la mujer en los procesos electorarios internos, en los órganos directores del partido y en las papeletas electorales. Asimismo, los estatutos a que se refiere el párrafo anterior, deberán contener mecanismos eficaces que aseguren el nombramiento

de un porcentaje significativo de mujeres en los viceministerios, oficialías mayores, direcciones generales de órganos estatales, así como en juntas directivas, presidencias ejecutivas, gerencias o subgerencias de instituciones descentralizadas” (el subrayado no aparece en el texto original).

Este “porcentaje significativo” denotó en su momento, y hasta el día de hoy, que el principio de igualdad en materia política **no se ha respetado y, por ende, no se ha logrado alcanzar la igualdad real y efectiva**. Por esta razón, en 1996, mediante reforma a los artículos 58 y 60 del Código Electoral (Ley N° 7653) se estableció un porcentaje del 40% de participación de la mujer como cuota mínima. Este 40% constituye una acción afirmativa con la cual se pretende corregir una desigualdad discriminatoria. Asimismo, la cuota establecida es un mecanismo que asegura una representación mínima, más no garantiza la paridad. Así lo ha entendido el Tribunal Supremo de Elecciones, cuando entró a analizar por la vía de la apelación, la denegatoria del Registro Civil a inscribir el Partido Nueva Liga Feminista en las recién pasadas elecciones:

“El 40% de la participación de la mujer previsto en la electoral es un mínimo y no un máximo. El reconocimiento de la desigualdad que históricamente ha existido entre mujeres y hombres, en el ámbito político electoral, ha impulsado la puesta en marcha de lo que se conocen como acciones positivas por parte del Estado que pretenden alcanzar una situación de igualdad real. Una de estas acciones fue la incorporación en la normativa electoral, de una cuota de participación de la

*mujer de, al menos, un 40% en las designaciones que resulten de las asambleas distritales, cantonales y provinciales. Esa cuota de participación de la mujer, según se establece de la simple lectura del párrafo final del artículo 60 es un porcentaje normativo mínimo y no un máximo, al indicar que “Las delegaciones de las asambleas distritales, cantonales y provinciales, deberán estar conformadas **al menos**, por un cuarenta por ciento (40%) de **mujeres**”. La frase “al menos” es la que permite entender sin lugar a dudas que ese porcentaje es un mínimo, por ende, puede incrementarse de acuerdo a los intereses o necesidades de cada agrupación política, con base en el principio de autorregulación partidaria, sin que la norma establezca un tope o máximo de esa participación, como sí lo hace, a contrario sensu, con respecto a los hombres, pues su participación no podría superar el 60%. Incluso, a pesar de que la normativa electoral no establece un porcentaje máximo para la participación de la mujer, lo cierto es que este Tribunal, mediante resolución fundada, podría corregir esa situación y eximir al partido político del cumplimiento de esa cuota cuando considere que esa participación de la mujer se alcanzó de manera satisfactoria (transitorio del párrafo último del artículo 60 del Código Electoral)” (Voto N° 2096-E-2005.)*

A pesar de no haberse aprobado los proyectos de ley sobre Partidos Políticos (proyectos de ley 15343 y 13682) o las reformas al Código Electoral (proyectos de ley

14592,14907, 15800), en los cuales se contemplan reformas urgentes en materia de participación política de las mujeres, algunos partidos plantearon la necesidad de que en sus estructuras político-partidarias se respetara la paridad. En otros espacios de participación, como lo son las cooperativas y la conformación de las delegaciones que participan de la Asamblea del Banco Popular, también se ha reconocido el principio de la paridad.

Con el fin de incidir en el proceso electoral 2006-2010 en cuanto al cumplimiento de la normativa vigente y plantear acciones y estrategias que contribuyeran a una mayor participación de las mujeres, en el mes de marzo del 2005 se conformó la Comisión Interinstitucional de Derechos Políticos de las Mujeres como grupo de seguimiento e incidencia sobre Proyectos de Ley relacionados con derechos políticos de las mujeres, con la participación de la Comisión Permanente de la Mujer de la Asamblea del Banco Popular, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, el Área de Ciudadanía Activa, Liderazgo y Gestión Local y el Área de Condición Jurídica del INAMU, Asesoras de la Comisión Permanente de la Mujer de la Asamblea Legislativa, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, el Centro de investigación en Estudios de la Mujer de la Universidad de Costa Rica, el Instituto de Estudios de la Mujer de la Universidad Nacional, la Agenda Política de Mujeres, el Consejo de los 12 Puntos y el Foro Autónomo de Mujeres. Como producto de esta Comisión se convocó, en noviembre del 2005, al *Foro de Derechos Políticos de las Mujeres: Un Desafío Democrático*, con una participación de más de 200 mujeres, representantes de diversos sectores.

Producto de este Foro se conformó la “Agenda Pendiente de Derechos Políticos de las Mujeres”, cuyos puntos básicos son: 1. Derecho a la Participación en Organizaciones Sociales y diversas Instancias de Participación Política, Social y Económica (punto que contempla las reformas constitucionales y legislativas para que se establezca la obligatoriedad del nombramiento de mujeres en forma paritaria en los gabinetes ministeriales; viceministerios; oficialías mayores; gerencias; juntas directivas de instituciones autónomas, directorio político de la Asamblea Legislativa, Poder Judicial). 2. Derecho a Participar en la Formulación y Ejecución de Políticas Públicas, Leyes y en la Toma de Decisiones (que involucra a las organizaciones no gubernamentales de mujeres, fortalecimiento de la instancia de iniciativas civiles de la Asamblea Legislativa, creación de un grupo consultivo para análisis de proyectos de ley); 3. Derecho a ser elegidas (aprobación de la reforma al Código Electoral para que se incluya la participación paritaria y alterna de las mujeres; promover y garantizar la participación de las mujeres en los puestos de elección popular) 4.- Derecho a recursos económicos para formación y participación política (promover las reformas al Código Electoral para que la contribución estatal para formación y participación política sea permanente; reformas a la Ley de Educación para la educación en ciudadanía activa; desarrollo de programas de liderazgo político para mujeres); 5. Derecho a exigir cuentas, rendición de cuentas y control político (acceso público a la información de las instituciones públicas, encuentros periódicos con personal de las instituciones públicas con el fin de implementar los principios de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; espacios gubernamentales

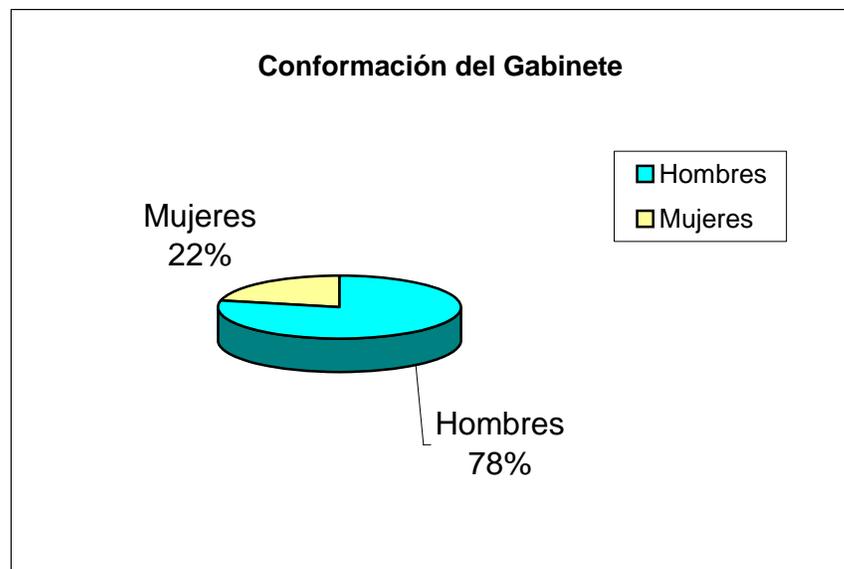
para la rendición de cuentas a través de la creación de una Comisión Interinstitucional conformada por el INAMU, la Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, la Comisión de la Mujer de la Asamblea Legislativa y el Foro de Mujeres como instancia para establecer estrategias de espacios permanentes de diálogo y negociación; fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer); 6.- Fortalecimiento de las Instituciones Públicas que brindan servicios a las mujeres (fortalecer las diferentes instancias estatales que trabajan por los derechos de las mujeres reconocidos en instrumentos internacionales y leyes, en especial: el INAMU, la Defensoría de los Habitantes, las Oficinas Municipales de la Mujer y Secretarías de la Mujer de las instituciones públicas; fortalecer a las instituciones que brindan servicios en los ámbitos de educación, salud, combate a la pobreza y creación de instancias de control que garanticen la excelencia en los servicios públicos y específicamente en la atención a la persona usuaria).

Esta agenda pendiente le fue presentada a todos los Candidatos Presidenciales el día 11 de noviembre de 2005, en la Sala de Expresidentes de la Asamblea Legislativa; fueron pocos los candidatos que se presentaron en persona al evento (solamente los de los partidos Fuerza Democrática, Alianza Democrática Nacionalista y Acción Ciudadana) y varios de los demás

partidos enviaron representantes. Estas personas firmaron el documento (excepto el del PAC, quien solicitó consultar a su Asamblea Partidaria sobre los puntos contenidos en el documento¹⁷) y, con ello, se comprometieron con las mujeres a hacerlos realidad.

No obstante que en su primera Administración aprobó la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer y ser su partido uno de los que suscribió el compromiso de la Agenda Pendiente, el 27 de abril de 2006 el Presidente Electo anunció a las personas integrantes de su Gabinete. En este Gabinete, constituido por 18 Ministerios, se nombró a 13 hombres y 5 mujeres, quedando conformado de la siguiente manera:

Estos datos reflejan el incumplimiento por parte del Presidente Electo de garantizar un “porcentaje significativo”



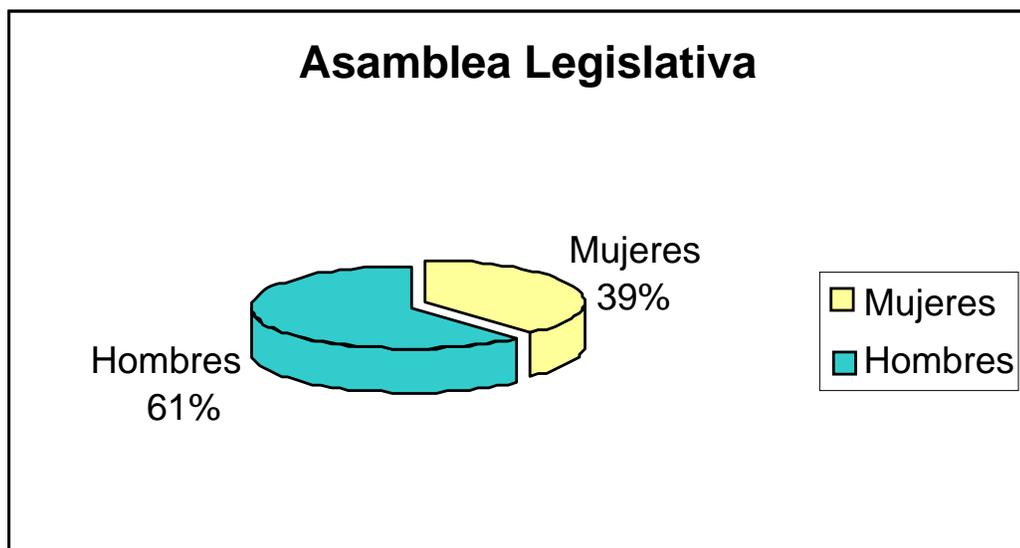
¹⁷ Mediante carta fechada 21 de noviembre del 2005, el candidato del PAC remitió su contestación, en la cual señala: “Hoy les envío este documento públicamente con mi firma, que es mi compromiso con su agenda, que es también la agenda del Partido Acción Ciudadana”.

de mujeres en los puestos de toma de decisión. Igualmente sucede en el nombramiento para los cargos de los Viceministerios y las Presidencias Ejecutivas¹⁸.

Por su parte, la Asamblea Legislativa quedó constituida de la siguiente manera: de 57 diputados/as, hay 35 hombres y 22 mujeres (dos más que en la anterior elección), no alcanzándose nuevamente el 40% de los puestos de

representación femenina. Lo anterior queda ilustrado de la siguiente manera:

En materia relativa a la representación en puestos municipales, los puestos quedaron distribuidos de la siguiente forma:



¹⁸ Para el cierre de la redacción del presente informe, el proceso de nombramientos para los cargos de Viceministerios e Instituciones Autónomas aún no estaba completo. No obstante, de la información publicada a la fecha, las designaciones seguían la misma línea que la descrita, o peor. En el ámbito de los Viceministerios, fueron designados 16 hombres y 11 mujeres; en Presidencias Ejecutivas, 11 hombres y 2 mujeres.

**PRESIDENCIAS Y
VICEPRESIDENCIAS MUNICIPALES 2006**

Provincia	Presidencia		Vice-presidencia	
	Hombres	Mujer	Hombre	Mujer
San José	13	7	12	8
Alajuela	13	2	8	7
Cartago	4	4	5	3
Heredia	8	2	5	5
Guanacaste	9	2	8	3
Puntarenas	6	5	6	5
Limón	4	2	1	5
Total	57	24	45	36

Lo anterior se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 1
En materia de Presidencias de
Concejos Municipales

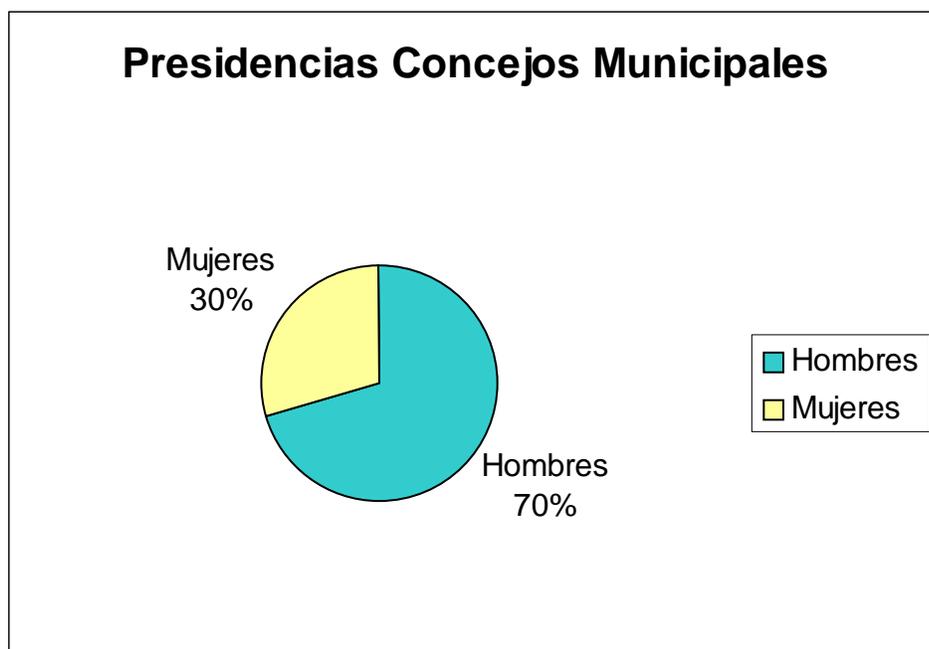
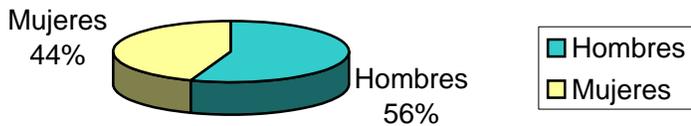


Gráfico No. 2
En materia de Vicepresidencias de
Concejos Municipales

Vicepresidencias de Concejos
Municipales



Los compromisos de ampliar y fortalecer la democracia, asumidos en la última campaña electoral, han sido incumplidos especialmente si se hace un análisis desde la perspectiva de la participación de las mujeres. Su participación en las instancias de poder y de toma de decisiones es sumamente restringida, como apuntan los gráficos relativos a la composición del Gabinete y de los Concejos Municipales. Se ha mencionado que las mujeres serán nombradas para los cargos de viceministerios, lo que evidencia la exclusión de su nombramiento en puestos principales de toma de decisión.

Esto representa un doble discurso que reconoce derechos por un lado y los niega en la práctica por otro, cuando se trata de concretar acciones que implican dar a las mujeres la posibilidad de ejercerlos a plenitud.

5- Del derecho a la salud.-

“(...) la salud (como la educación) se encuentra entre las capacidades básicas que confiere valor a la vida humana”

Amartya Sen
 Organización Mundial de la Salud, **Macroeconomía y salud: Invertir en Salud en Pro del Desarrollo Económico**, diciembre, 2001.

Toda persona tiene el derecho a la salud, que es consustancial al derecho a la vida; este derecho se complementa con la obligación que tiene el Estado de garantizar la satisfacción de todas aquellas necesidades que le permitan a cada persona un desarrollo humano con equilibrio de su bienestar físico, psíquico y social. Así, la salud es un derecho de todas las personas y un deber del Estado garantizarlo mediante políticas sociales y económicas que persigan la reducción del riesgo de enfermedades y de otros males, así como el acceso universal e igualitario a las acciones y servicios para su promoción, protección y recuperación.

El derecho a la salud se encuentra garantizado, a nivel internacional, en el artículo 10 de la Declaración Americana de Derechos Humanos (mayo 1948), artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (diciembre 1966) y en el artículo 10 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (noviembre 1988).

En 1979 la ONU aprobó la Convención para la Eliminación de todas las

Formas de Discriminación contra la Mujer, que es el primer instrumento internacional de derechos humanos con perspectiva de género, y la cual obliga a los Estados Partes a adoptar medidas concretas para eliminar la discriminación hacia las mujeres. En el artículo 12 de esta Convención se reconoce el derecho de las mujeres a acceder a todos los servicios de atención médica.

En igual sentido, y ampliando el abanico de derechos, en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, en el cual se destacó que la necesidad de garantizar a las mujeres y las niñas el acceso universal a la atención y a los servicios de salud apropiados, asequibles y de calidad era una de las 12 esferas de especial preocupación que requería atención urgente de parte de los gobiernos y la comunidad internacional. Asimismo, dentro del contexto de la salud general a la que tienen derecho, se definió también la salud sexual y reproductiva como *“...un estado de bienestar físico, mental y social, y no la mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el sistema reproductivo, sus funciones y procesos”*.

En el plano nacional, si bien es cierto la Constitución Política no contempla en forma expresa el derecho a la salud, sí regula los aspectos relacionados con éste. En el nivel legislativo, merece atención la Ley General de Salud en tanto es el cuerpo normativo más importante; no obstante, cabe señalar que se trata de una Ley que tiene más de treinta años de vigencia. Asimismo se cuenta con la Ley Constitutiva del 22 de octubre de 1943 mediante la cual se crea la Caja Costarricense de Seguro Social, encargada de la administración de los seguros sociales y cuya misión es proporcionar los servicios de salud

en forma integral a la persona, la familia y la comunidad, basados en el respeto humano y en los principios filosóficos de universalidad, unidad, igualdad, obligatoriedad y equidad.

Ahora bien, en el presente informe se van a abordar tres aspectos que impactan la salud de las mujeres en forma directa: la detección y atención del cáncer de mama y de cérvix uterino, los derechos sexuales y reproductivos y la atención de mujeres migrantes en su proceso de maternidad.

- Sobre el cáncer de mama y de cérvix uterino.-

Cada 3 horas muere de cáncer una persona en Costa Rica, siendo la segunda causa de mortalidad en el país. Unas 3000 personas mueren al año por tumores malignos. Cada dos horas se diagnostica en Costa Rica una nueva persona con cáncer.

La principal causa de mortalidad en la población femenina por tumores malignos es en el estómago; en segundo lugar, por su letal incidencia, el de mama; en tercer lugar el del cuello del útero y en cuarto lugar el de colon. La cantidad de muertes por cáncer de mama y de cérvix podría variar sustancialmente, a través de su detección temprana y atención oportuna; al ser otra la realidad, dada la enorme y persistente mortalidad por ambos tipos de cáncer, no es posible dejar de señalar la evidente ausencia de políticas públicas sobre estas enfermedades. Es claro, entonces, que un acceso temprano a los recursos para la detección y tratamiento del cáncer de mama y de cérvix juegan un papel fundamental en la reducción de su letalidad.

Es importante apuntar, dentro del marco normativo, que el 17 de abril de

1998, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley N° 7765 que creó el Instituto Costarricense Contra el Cáncer (ICCC). Este Instituto fue creado para la definición de las políticas, los planes y programas nacionales relacionados con las materias de su competencia; para tal efecto, deberá coordinar sus actividades con las instituciones y los organismos públicos con atribuciones concurrentes o similares a las del Instituto (artículo 1).

Este Instituto ha desarrollado campañas de prevención y control del cáncer, apoyando el programa nacional de detección temprana de cáncer cérvico uterino, ha contratado técnicos para el Laboratorio Nacional de Citología y ha apoyado el programa de detección temprana del cáncer gástrico, cuyo plan piloto se desarrolla en el Hospital de Cartago. No obstante, la Defensoría de los Habitantes, a través de las denuncias interpuestas, ha constatado la ausencia de políticas claras en materia del cáncer de mama y de cérvix, así como la carencia del equipo necesario para la detección temprana de estos tipos de cáncer. Los aspectos más sensibles son la falta de mamógrafos en los hospitales de tercer nivel (vale apuntar el caso del Hospital Escalante Pradilla en Pérez Zeledón, Hospital William Allen en Turrialba y Monseñor Sanabria en Puntarenas)¹⁹. También se reciben denuncias por la escasez de prótesis mamarias; carencia de fármacos necesarios para el tratamiento de radio y quimioterapia²⁰; listas de espera en citologías, mamografías, ultrasonidos, entre otras realidades.

¹⁹ Para mayor información, ver los Expedientes N° 18897-21-2005, 19984-21-2005, 20714-21-2006, 21104-21-2006.

²⁰ Para mayor información, ver los Expedientes N° 19893-21-2005, 20899-2006, 20909-21-2006, 20934-21-2006.

En este sentido, es preciso plantear la necesidad de dar cumplimiento efectivo al artículo 14 de la Ley N.º 7765 –Ley de Creación del Instituto Costarricense contra el Cáncer-, el cual establece la autorización para que:

“...el Instituto y la Caja Costarricense de Seguro Social suscriban los convenios de colaboración interinstitucional necesarios, con el fin de colaborar entre sí en la capacitación del recurso humano, la obtención y utilización de equipos y medicamentos, el uso de instalaciones, la venta de servicios entre ellos y el logro de otros objetivos que tengan en común ambas instituciones, a condición de que no se menoscaben los servicios que la Caja presta a sus pacientes”.

Precisamente una campaña de prevención debe ir acompañada del equipo necesario y el recurso humano capacitado y suficiente para poder atender tanto la detección como la atención adecuada.

No es aceptable, desde la perspectiva del respeto de los Derechos Humanos, que las citas para mamografías, citologías y ultrasonidos se otorguen a un año plazo, en el mejor de los casos²¹. La incertidumbre y el sufrimiento que viven muchas mujeres es obviado por las carencias en equipos técnicos, y son forzadas a acudir a la atención privada cuando tiene los medios económicos y, cuando no, deben soportar el tiempo de espera entre dudas e inseguridades.

Nuestro sistema de salud se ha concentrado en actividades curativas y

²¹ Para mayor información, ver el Expediente N° 19115-21-2005.

no dispone de estrategias efectivas y planificadas que logren un diagnóstico temprano y oportuno para las mujeres. La falta de recursos humanos, tecnológicos y de infraestructura y la dispersión de los existentes, limita considerablemente la posibilidad de obtener resultados exitosos en la atención.

El desafío está en incrementar los mecanismos de prevención, la detección precoz de la enfermedad, la consecución de un abordaje integral de la salud y, finalmente, conquistar la igualdad y equidad en el acceso a todos los tratamientos.

- Sobre los Derechos Sexuales y Reproductivos.

Las Conferencias de El Cairo y Beijing sobre Derechos Humanos de las Mujeres plantearon una conceptualización en el área de la sexualidad y la reproducción que las reconoce como *sujetas de derecho*, como seres autónomos y con capacidad para tomar decisiones sobre sus cuerpos, sin ser objeto de discriminación, violencia ni coerción. En estas Conferencias y en sus Plataformas de Acción se aceptó que la salud y los derechos sexuales y reproductivos son fundamentales para los derechos humanos y el desarrollo. Es a partir de estas megaconferencias, que la comunidad internacional reconoció la necesidad de tratar el tema de los derechos reproductivos de la mujer.

Así, en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995 se definió la salud sexual y reproductiva como *“...un estado de bienestar físico, mental y social, y no la mera ausencia de enfermedades o dolencias, en todos los aspectos relacionados con el*

sistema reproductivo, sus funciones y procesos”.

Sin embargo, aún cuando estos instrumentos internacionales han tratado el tema de las mujeres y la salud, ésta no ha sido tratada con la importancia necesaria ni ha sido abordada diferenciadamente en el sistema básico de salud. El sistema de atención sanitaria no responde a las condiciones de vida de las mujeres, sus diversidades, sus expectativas y oportunidades. Se carece de una política pública con enfoque de género en materia sanitaria y los derechos sexuales y reproductivos no son una prioridad en el abordaje de la salud costarricense, ni tampoco una prioridad para el Poder Legislativo.

Existe un evidente vacío legal en esta materia y una enorme deuda con respecto a los derechos de las mujeres. En las Conferencias de El Cairo y Beijing se plantearon compromisos que asumieron los Estados parte, de los cuales se pueden derivar algunas metas:

- Instaurar estrategias dirigidas a lograr cambios en la normativa legal, como por ejemplo el Proyecto de Ley General de Salud, Capítulo sobre Derechos Sexuales y Reproductivos, libre de criterios restrictivos que afectan el reconocimiento y disfrute pleno de los derechos sexuales y reproductivos por parte de las mujeres.

- Ampliar la interpretación de las normas con el fin de no anular el contenido esencial de éstas, como sucede por ejemplo con el Decreto de Esterilización Quirúrgica, el cual es interpretado como aplicable exclusivamente para las mujeres²², olvidando que la lucha por y para las

²² Como se reseña en el expediente N° 16310-21-2004.

mujeres es una lucha inclusiva, la cual trata de dejar atrás los modelos de exclusión para construir una sociedad de igualdad, equidad y respeto.

- Darle seguimiento a la aplicación y el cumplimiento inapelable de los derechos sexuales y reproductivos ubicando éstos en la Agenda prioritaria del Sector Salud y velar por la construcción inaplazable de una política pública en esta materia.

- Promover el derecho al acceso a la información y a servicios integrales de salud sexual y reproductiva, incluyendo una amplia gama de métodos de planificación familiar, seguros y asequibles respetando el fundamental derecho al consentimiento informado.

La inclusión de los derechos sexuales y reproductivos en la legislación, en las políticas estatales e institucionales son cada vez más una exigencia y una prioridad.

- Los derechos de las mujeres a la atención en el proceso de maternidad: el caso de las mujeres migrantes.-

El derecho a la igualdad y a la no discriminación son pilares básicos de un Estado Constitucional y Social de Derecho. Igualdad y no discriminación son Derechos Humanos básicos reconocidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 2), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos 2 y 3), la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 1), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en la materia específica de la mujer y por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, en la cual se reconoció la necesidad de

promover el acceso en igualdad, de las personas migrantes, a la salud, la educación y los servicios básicos.

En el nivel nacional, la Constitución Política reconoce en el artículo 33 la igualdad como principio fundamental. No obstante, la Defensoría de los Habitantes recibe constantemente denuncias de mujeres migrantes embarazadas en las que manifiestan que los servicios que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social les son negados por su status migratorio, haciendo evidente que los espacios de asistencia médica son espacios utilizados para la exclusión y la discriminación.

En este aspecto, a la persona humana como sujeta de derecho, le amparan el derecho a la igualdad, a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la salud y, en general, a todos los que por su naturaleza no requieren para su ejercicio, de condiciones especiales de nacionalidad o ciudadanía, por ser consustanciales a la esencia misma de los seres humanos; y a ello obedece que la regulación de los mismos no soporte distinción alguna sin incurrir en discriminaciones inadmisibles en el Derecho Constitucional.

La directriz N° 6794 del 12 de febrero de 2004, emitida por la Caja Costarricense de Seguro Social -que como dato curioso sólo regula aspectos relacionados con los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, reflejando el control que aplica el dispositivo de poder patriarcal sobre el cuerpo femenino por parte del sistema sanitario nacional- tiene como fin regular la atención médica desde el interés particular de la institución, afectando los derechos humanos y el de salud, principalmente.

La situación de las mujeres migrantes y las mujeres de escasos recursos que

no pueden cotizar al sistema solidario de la CCSS es preocupante, siendo la posición de la Defensoría que éstas deben tener acceso a los servicios de salud. Para estas mujeres, y para todas en general, es urgente elaborar políticas públicas en el tema de la salud que la aborden de manera integral, sin que se excluya de forma alguna a las mujeres migrantes²³.

6- La Ley de Paternidad Responsable.-

“Paternidad: compromiso directo que los progenitores establecen con sus hijos e hijas independientemente del tipo de arreglo familiar existente con la madre”

Fondo de Población de las Naciones Unidas, 2002
Propuesta de Indicadores de Paternidad Responsable, CEPAL,
2 octubre, 2002.

La Ley N.º 8101 –Ley de Paternidad Responsable-, fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 27 de marzo del 2001. No cabe duda alguna de que esta ley ha representado un avance de los derechos de mujeres, niñas y niños, dado que ha contribuido no sólo a corregir violaciones a los Derechos Humanos, como el derecho de toda persona menor de edad a conocer a su padre²⁴, sino también a incidir en las

²³ Para mayor información, ver los Expedientes N° 15924-21-2003, 16314-2004, 16610-2004, 16653-2004, 19194-21-2005, 19204-21-2005, 20944-21-2006.

²⁴ Artículo 7 de la Convención sobre los Derechos del Niño, “1. El niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y tendrá derecho desde que nace a un nombre, a adquirir una nacionalidad y, en la medida de lo posible, a conocer a sus

asimétricas responsabilidades materno y paterno filiales, responsabilidades que han recaído en la mujer. Esta situación ha afectado el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos económicos y sociales de las madres, de sus hijos e hijas, al obligarse a éstas a satisfacer, prácticamente solas, las demandas que generan tales derechos. Se trata de una forma de violencia, ejercida a través de acciones u omisiones de los padres, así como por parte del Estado, al menos hasta la fecha de promulgación de esta ley, por la omisión en este campo.

Este instrumento jurídico le permite a la madre recurrir a un trámite sencillo, gratuito y ágil para lograr la inscripción de su hijo/a con los apellidos del progenitor, adquiriendo luego el derecho a acudir a la vía judicial para el reconocimiento retroactivo de las obligaciones parentales.

Después de cinco años de vigencia de la ley es importante destacar aspectos negativos y positivos de su aplicación e implementación:

Aspectos negativos:

- Es imperativo discutir la necesidad de desjudicializar los trámites de filiación, con el fin de no incurrir en la vulneración del derecho de igualdad entre las personas nacidas antes y después de la ley. Esta situación se produce por cuanto las personas nacidas o no inscritas registralmente para el mes de marzo del 2001, tienen acceso a un procedimiento administrativo ágil para su inscripción; las nacidas con anterioridad a esa fecha deben someterse a procesos

padres y a ser cuidado por ellos”; y artículo 53 de la Constitución Política: “Toda persona tiene derecho a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley”.

judiciales largos y costosos²⁵; y aquellas personas que acudieron al proceso judicial antes de que entrara en vigencia la reforma del artículo 98 bis del Código de Familia²⁶, hoy encuentran el obstáculo de la “cosa juzgada” de conformidad con los artículos 162 y 420 inciso 2) del Código Procesal Civil²⁷.

- La Ley ofrece a las madres un procedimiento rápido para declarar el nombre del progenitor y, a pesar de que el impacto de la ley se ha visto reflejado en la fuerte disminución de inscripciones con “padre no declarado”, en la práctica diaria se han evidenciado algunos problemas de interpretación por parte de las y los registradores del Registro Civil. Uno de los problemas es la cantidad de nacimientos que llevan la información: “la madre no se acoge a la Ley, pero asiente que su compañero no presente reconozca al hijo”, condicionando la inscripción de los apellidos del progenitor a que éste se

haga presente en las oficinas del Registro Civil, lo cual no siempre ocurre.

Por su parte, el artículo 54 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, reformado por la Ley de Paternidad Responsable, establece que “El Registrador deberá hacer el apercibimiento a la madre de las disposiciones legales y administrativas establecidas respecto de la declaración e inscripción de paternidad...”. No obstante, la escasa capacitación de las y los Registradores, afecta el cumplimiento del fin último de esta ley. Por ello se hace necesario un proceso continuo de sensibilización de este personal, una homologación clara de los criterios de interpretación y un proceso de información y educación a las madres, lo cual bien podría darse a través de los procesos de control prenatal que brinda la Caja Costarricense de Seguro Social.

- La condición legal de que el Laboratorio de Pruebas de Paternidad debe estar “acreditado” ante el Ente Costarricense de Acreditación (ECA) se ha convertido en un verdadero conflicto para las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social. La imposición de este requisito a un laboratorio que brinda un servicio público exclusivo obliga a la Caja Costarricense de Seguro Social a invertir varios miles de dólares en el proceso de acreditación y todo lo que este proceso conlleva. En la otra cara de la moneda, el Laboratorio de Pruebas de ADN del Poder Judicial funciona sin el requisito de acreditación y es el laboratorio que se encarga como perito exclusivo para las investigaciones judiciales penales y de familia, lo cual crea diferencias inexplicables. La Defensoría de los Habitantes considera absolutamente necesario reformar la Ley y levantar este requisito, o, por la vía de una

²⁵ Se estima la duración de los procesos judiciales de filiación en más de dos años, contemplando que las citas para realizar la prueba de marcadores genéticos se está otorgando con plazos de 2.5 meses y el resultado de esta prueba científica se remite al juzgado correspondiente al menos en un término de un mes y medio después de practicada la prueba.

²⁶ Expediente N° 19175-21-2004. En este expediente consta copia de un oficio de la Sección de Investigaciones Inmunohepatológicas del Organismo de Investigación Judicial que determinó que: “...existe compatibilidad genética entre el Sr. y los menores y por lo tanto no se excluye como posible padre de los mismos”; no obstante, para el año 1993, la prueba de ADN no era plena prueba. Se declaró con lugar la impugnación de paternidad planteada por el demandado, y hoy es cosa juzgada material.

²⁷ La Sala Constitucional, mediante Voto N° 3626-2005, rechazó de plano una acción de inconstitucionalidad planteada en este sentido.

reforma a la ley que creó el ECA, se exima del cobro de estos servicios a los entes públicos.

Por otro lado, tampoco ha habido un compromiso firme por parte de las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social con respecto al laboratorio. En estos cinco años de vigencia de la ley, el Laboratorio ha sido parte de diferentes instancias: en los primeros años era parte de la estructura interna de un hospital de nivel 3 y, en la actualidad es un laboratorio autónomo pero inserto en la estructura administrativa interna de la Caja, sin que se tenga claro su futuro dentro de la misma CCSS.

Aspectos positivos:

En estos cinco años, la sociedad costarricense ha experimentado una disminución sostenida de los “nacimientos de padre no declarado”. Los resultados de la aplicación de la Ley confirman que los padres no eran desconocidos, sino que se negaban a asumir las responsabilidades materiales y afectivas vinculadas con el proceso de crianza de sus hijas e hijos.

Un aspecto positivo a mencionar son los reconocimientos voluntarios de paternidad; este efecto, que deriva de la Ley, es posiblemente uno de los más importantes. Sin embargo, es imperativo hacer acompañar a la Ley de acciones educativas de fomento de la corresponsabilidad de mujeres y hombres en la crianza y atención de las hijas e hijos²⁸, así como de políticas

²⁸ La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en su artículo 5, inciso b, señala que es obligación de los Estados garantizar mediante la educación “...el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a los mismos derechos y responsabilidades como progenitores

públicas en materia educativa en las instituciones sanitarias y en las que por imperativo legal deben participar activamente, como son el INAMU y el PANI.

La responsabilidad paterna, aunque sea regulada por la legislación, requiere de la continuidad y fortalecimiento de los esfuerzos educativos y de políticas públicas que propicien cambios en las mentalidades, actitudes y prácticas respecto a los roles socialmente asignados a mujeres y hombres. El reto está en articular legislación, políticas públicas y educación en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

7- Otras formas de irrespeto al principio de igualdad.-

La Defensoría de la Mujer ha asumido la defensa del principio de igualdad en diversos ámbitos de la función pública y, en casos concretos, lo ha realizado tomando en consideración situaciones particulares de grupos de población femeninos que por las características sociales, étnico/raciales, de nacionalidad, de prácticas laborales, entre otros, son sujetas a tratos desiguales y discriminatorios. Es el caso concreto de mujeres privadas de libertad, migrantes, indígenas y afrocostarricenses, trabajadoras sexuales, mujeres con orientación sexual hacia su mismo sexo, como ejemplo.

Con base en el trabajo desarrollado principalmente en este último período se abordarán las condiciones que enfrentan dos sectores importantes de mujeres: las privadas de libertad y las migrantes. Asimismo, por ser un tema recurrente de denuncias ante la Defensoría, se hará mención de una de

_____ *cualquiera que sea su estado civil en materias relacionadas con sus hijos”.*

las formas en que se limita continuamente el derecho de las mujeres madres de estudiantes de tener acceso a centros educativos. La vestimenta continúa siendo un factor de uso arbitrario para permitir o negar el ingreso de mujeres a dichos centros. Estos tres aspectos de tratarán seguidamente.

Mujeres Privadas de Libertad.-

“Es en la prisión, el no-espacio de las mujeres presas, donde se acentúan -aun más- las condiciones de desigualdad e inequidad entre hombres y mujeres que predominan en la sociedad. En la mujer no se invierte, siguen siendo seres sin derechos, doblemente castigados”

Instituto de las Mujeres del
Distrito Federal, México,
Diagnóstico de la situación
de las mujeres privadas
de la libertad

http://www.inmujer.df.gob.mx/numeralia/muj_reclusion/mujeres_reclusion.html,
consultado en mayo de 2006.

La discriminación a la que se enfrentan estas mujeres se evidencia en el propio Reglamento de Derechos y Deberes de los Privados y las Privadas de Libertad en el que, a pesar del esfuerzo por utilizar un lenguaje no sexista, no se consideran las diferencias de género existentes entre ambas poblaciones, lo que es fundamental para la estructura y el funcionamiento de las cárceles, y en el que tampoco se reflejan las diversas formas en que sufren las mujeres las consecuencias de la privación de libertad.

La Defensoría de los Habitantes en varios Informes Anuales de Labores, e incluso desde el Diagnóstico del año

1995 “*Las mujeres privadas de libertad y el respeto a sus derechos*”, ha evidenciado que se requiere de un análisis de su situación y de sus propias denuncias desde una perspectiva de género que garantice identificar las especificidades propias de su condición de mujeres en situación de privación de libertad, así como también que se les asegure el cumplimiento de las garantías mínimas para el tratamiento de las personas reclusas, el derecho a la igualdad y a la no discriminación (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer²⁹).

Uno de los aspectos que la Defensoría ha denunciado desde hace más de 10 años en sus Informes Anuales es el incumplimiento de las garantías mínimas con respecto a las condiciones infraestructurales que prevalecen en el Centro Institucional de Atención El Buen Pastor (prisión con más de 500 mujeres). Las instalaciones de dicho Centro están sumamente deterioradas (la mayoría de éstas son construcciones muy viejas), son inseguras en caso de incendio y de temblores, con plagas constantes de animales así como de sarna, y en donde la población se encuentra hacinada.

La situación de la infraestructura del Centro y las consecuencias que ello tiene en las mujeres privadas de libertad y en el personal que ahí labora

²⁹CEDAW Artículo 1 define discriminación contra la mujer como todo aquello “...que denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera...”.

condujo a las autoridades a iniciar importantes remodelaciones. Se construyó una nueva etapa que ha sido denominada “Centro Nuevo”, con una capacidad aproximada para 320 privadas de libertad. Sin embargo, aun cuando esta nueva etapa se inauguró hace aproximadamente seis años, en la actualidad la mayor parte de lo que está construido se encuentra desocupado ya que el sistema de tratamiento para las aguas servidas fue mal construido, por lo que no funciona; hecho que evidentemente impide el traslado de la mayoría de la población penitenciaria.

La Defensoría le ha dado un estrecho seguimiento a este hecho, por lo que ha podido conocer de diversas gestiones que se han realizado principalmente desde el Despacho de la Viceministra de Justicia. Actualmente está planteado un *adendum* ante la Contraloría para que se apruebe el presupuesto que posibilitaría la finalización de la obra. Con base en estas consideraciones, la Defensoría le solicita a la nueva Ministra de Justicia concluir la construcción del tanque de aguas residuales y, en consecuencia, mejorar las condiciones de vida de las privadas de libertad, en tanto se podrían efectuar los traslados necesarios, así como de la población trabajadora del Centro.

Otro tema reiterado que ha defendido la Institución es el derecho que tienen las mujeres privadas de libertad a la regionalización de los centros penitenciarios, derecho amparado al cumplimiento de las garantías mínimas para el tratamiento de las personas reclusas, el derecho a la igualdad y el respeto a la no discriminación dispuesto por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Este derecho se ha venido violentando por cuanto la única cárcel para mujeres

que existía hasta el año 2001 era El Buen Pastor, que se encuentra ubicada en San José. Como producto de la violación a este derecho, muchas mujeres se han enfrentado al desarraigo familiar, social y de su contexto cultural, al verse desplazadas de sus lugares de origen hasta la capital, lo que incide evidentemente en sus relaciones intrafamiliares y afectivas en general, en su estado anímico y en su comportamiento. En la ciudad de Liberia, Guanacaste, se abrió en el 2001 un centro para mujeres y en el 200 en Pérez Zeledón.

La existencia de tres centros resuelve parcialmente el grave problema de desarraigo de las privadas de libertad; sin embargo, provincias como Puntarenas y Limón, así como la zona norte deben contar con sus propios centros. Del mismo modo, la Defensoría considera necesario la creación de “casas cunas” en estos lugares así como el establecimiento de convenios con organizaciones encargadas del cuidado de menores, para que las madres de niñas/os de menos de tres años puedan tener el mismo derecho que las de El Buen Pastor. La Institución seguirá insistiendo en la necesidad de que se vayan resolviendo estos problemas y, con ello, contribuir a eliminar el tratamiento discriminatorio que han sufrido las mujeres en esta materia.

Un tema que evidencia la violación al principio de igualdad es la falta de opciones laborales que viven las privadas de libertad. La experiencia del hombre privado de libertad en relación con la oferta laboral (tanto de la empresa privada como del mismo Centro Penal) es significativamente distinta a la experiencia de las mujeres. Cuentan con una oferta laboral más amplia y reciben una mejor remuneración. En el caso de las mujeres, las posibilidades de trabajar

son sumamente restringidas, predominando la elaboración de bolsas de empaque, postales y otras labores típicamente femeninas, como es el trabajo de tipo doméstico dentro del Centro Penal.

Los trabajos que el Centro proporciona a las mujeres, además de ser muy mal pagados por lo que el aporte económico que puedan dar a sus familias es muy limitado, son también improductivos desde la perspectiva de contribuir a su capacitación laboral para cuando egresen de prisión. Asimismo, estas condiciones laborales provocan una seria discriminación ya que al no tener trabajo, no se les aplica el descuento de la pena.

Otro de los derechos que se violenta con frecuencia es el del acceso y la atención a la salud. En diversas quejas, tanto formales como informales, se exponen diversas formas en que se manifiesta la restricción a gozar de este derecho; a manera de ejemplo, se pueden mencionar las siguientes: dificultad de hacer consultas por el exceso de pacientes; carencia del equipo necesario para atender problemas odontológicos y, el que existe, está en muy mal estado; tiempo excesivo para dotarlas de las medicinas que requieren; en algunas ocasiones su salud se encuentra en manos de las agentas de seguridad, en tanto son las que deciden si las remiten o no a la parte médica; no disponen de un lugar donde se ubique a las enfermas del resto de la población para un mejor cuidado; limitada cantidad de profesionales en salud, especialmente en ginecología y odontología, ya que no guarda ninguna relación con lo numeroso de la población.

Recomendaciones:

- Que el Ministerio de Justicia y Gracia asuma un claro compromiso de atender la población privada de libertad considerando las diferencias existentes entre mujeres y hombres, para que de esta forma se vayan eliminando las diferentes formas de violencia que el sistema penal ha ejercido contra las mujeres.
- Que el Ministerio de Justicia y Gracia establezca convenios con instituciones especializadas en la capacitación laboral, como el INA, para que se ofrezcan y se ejecuten programas amplios en esta materia dirigidos a la población de El Buen Pastor, así como abrir las ofertas laborales para las privadas de libertad. De esta forma podrá contribuir a eliminar las discriminaciones existentes en materia laboral.
- Que el Ministerio de Justicia y Gracia continúe con el proceso de regionalización del sistema de privación de libertad en el nivel de atención institucional de las mujeres e iniciar la instalación de las “casas cuna” en dichos centros.
- Que el Ministerio de Justicia y Gracia mejore sustancialmente las condiciones en que se atiende la salud de las mujeres privadas de libertad.

Mujeres Migrantes.-

“Si tengo que caracterizarnos de alguna manera, debo decir entonces que somos una población oscurecida y silenciada. Por ser migrante, mujer campesina y pobre. El mercado internacional también ha contribuido al oscurecimiento, desde los noventa, el paso desde el Estado de Bienestar al llamado Estado Mínimo, junto con los gerentes globalizadores, modifica el componente fundamental de las economías de nuestros países. El sector dinámico pasa de la industria a los servicios, nuestra respuesta como migrantes feminizó los flujos, para ocupar los puestos de trabajo en el servicio doméstico y la venta ambulante”

Ramona Álvarez Fleitas, Mujeres Migrantes: Fronteras Anchas y Ajenas
 Alvarez Fleitas, Ramona. Foro Social Mundial, Foro Social de Porto Alegre, Mujeres Migrantes Fronteras anchas y ajenas, en:

<http://www.mujeresdelsur.org.uy/fsm/2002/alvarez.htm>, mayo 2006

La nueva Ley de Migración y Extranjería –Ley N° 8487-, que entrará en vigencia a partir de agosto del presente año, fue ampliamente analizada por parte de la Defensoría de los Habitantes antes de su aprobación. De hecho, la Institución presentó ante la Asamblea Legislativa su oposición a diversos artículos, compareció en diferentes ocasiones a exponer sus inquietudes, sin que éstas fueran de recibo casi en su totalidad.

En cuanto a la migración, es relevante enfatizar el papel que tiene la mujer como parte actora del proceso migratorio, donde integra el cincuenta y uno por ciento del total de personas migrantes en Costa Rica. Años atrás, estas mujeres emigraban

principalmente siguiendo a sus compañeros; sin embargo, en la actualidad, ellas inmigran como trabajadoras en procura de ingresos, con el propósito de dar sustento económico a sus familias y mejorar sus condiciones de vida. A pesar de su importancia, en términos de cantidad así como de contribución a la economía nacional, al analizar la nueva ley se hace evidente que sus particularidades y especificidades no fueron consideradas, es decir, este instrumento legal no se sustenta en un enfoque adecuado desde la perspectiva de género acerca de la igualdad³⁰ y la no discriminación en contra de las mujeres, violentando así lo dispuesto por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer³¹.

La inserción de las mujeres en el campo laboral se produce fundamentalmente en trabajos que están situados en las categorías más bajas, tanto desde la perspectiva salarial como de reconocimiento social, y sector de servicios donde desempeñan labores de limpieza, cocina, es decir, son aquellos relacionados con el trabajo doméstico remunerado y en el lo que también hacen en sus casas.

³⁰ El texto legal parte de una supuesta igualdad formal y neutral con una visión de mujeres y hombres en condiciones idénticas.

³¹ CEDAW Artículo 1 define discriminación contra la mujer como todo aquello “...que denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera...”.

Recientemente, el Ministerio de Trabajo, mediante el oficio n.º ML 088-2006 de fecha 26 de marzo de 2006, recomendó a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)³² no otorgar permisos de trabajo en la ocupación de servicio doméstico hasta por un período de seis meses. El Ministerio justificó esta medida indicando que la tasa de desempleo en esta ocupación se elevó en los últimos años, produciendo una competencia desleal con las trabajadoras que están ocupando este segmento laboral; además, el lapso de tiempo recomendado es en procura de lograr un equilibrio en el mercado. El Ministerio se basó en las encuestas de hogares (2001 y 2005) para llegar a estas conclusiones, sin que se haya tomado en consideración las limitaciones de estos instrumentos en cuanto a lo determinante del momento en que se recoge la información y sin que realizaran estudios adicionales para corroborar que en la actualidad hay sobreabundancia en la oferta de este tipo de trabajadoras.

Esta medida se tomó a cuatro meses de que empiece a regir la nueva ley de migración, la cual estableció un plazo de ocho meses para entrar en vigencia y permitir que las personas migrantes regularizaran su situación. Por lo tanto, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Dirección de Migración y Extranjería, de forma arbitraria, redujeron sin previo aviso el plazo dado por la misma ley. Esta decisión perjudica directamente a las mujeres y sus familias, que son mayoritariamente las que ocupan esta categoría ocupacional, impidiendo con ello poder acogerse a lo previsto legalmente.

³² Dirección General de Migración y Extranjería.

Es importante mencionar que según el informe de la CEPAL³³, las costarricenses insertas en el trabajo doméstico representan el 9.1% mientras que las mujeres migrantes llegan al 42%; porcentajes que evidencian por un lado, que las costarricenses están incorporándose a otro tipo de trabajos (posiblemente mejor remunerados) y, por otro, el hecho de que mujeres no costarricenses, dispuestas a realizar este tipo de trabajo, logran ser contratadas. La restricción que impone el oficio ML 088-2006 no solo repercute en las migrantes sino también en las costarricenses, ya que al limitarse la oferta de fuerza de trabajo para las labores domésticas, pueden ver restringida también su posibilidad de trabajar fuera de la casa en otras labores, con las consecuencias económicas y emocionales que personal y familiarmente esto conlleva.

Otro aspecto importante de señalar es el hecho de que Costa Rica no ha ratificado la Convención para los/las trabajadores y trabajadoras migrantes y su familia, en la que se establece igualdad en derechos laborales y derechos a la salud, entre otros. Son precisamente estos derechos los que se violentan con mayor frecuencia y sobre los que la Defensoría tiene un número elevado de casos. La necesidad de ratificar la Convención es absolutamente clara.

³³ Cortés Castellanos, Patricia: *Mujeres emigrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades*. CEPAL. 2005.

Recomendaciones:

- Que la Asamblea Legislativa apoye la propuesta del Presidente de la República de revisar a profundidad la nueva ley de migración y extranjería; partiendo para ello de la perspectiva de los Derechos Humanos y de Género, con el fin de garantizar que mujeres y hombres migrantes sean tratados en la ley de forma que se respeten sus derechos fundamentales así como sus particularidades.

- Que la Dirección de Migración y Extranjería, que se encuentra abocada a la elaboración del Reglamento de la Ley 8487, se apegue a los principios fundamentales de respeto a los Derechos Humanos, tomando en consideración, de manera especial, las diferencias entre mujeres y hombres migrantes; incorporando, para estos efectos, acciones positivas que apunten al abordaje de esas diferencias de género, de conformidad con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres; así como otros instrumentos jurídicos específicos en materia migratoria.

-Que el Estado Costarricense formule la política nacional migratoria, sustentada en los principios ya señalados de respeto a los Derechos Humanos y a las diferencias de género.

Otras formas de violencia. La forma de vestir.

"...el valor de la libertad se traduce entre otras cosas en "vivir donde quieras, escribir lo que pienses, vestir como deseases, poder amar a quien ames y que te dejen elegir la religión que te ilumina. La libertad sólo tiene una frontera: el respeto a los otros".

Shirin Evadí,
Premio Nobel de la Paz 2003

Una forma de violencia que se ejerce en Costa Rica, y que ha sido conocido por la Defensoría de los Habitantes a través de las denuncias que se han presentado desde 1993 y que se siguen presentando en la actualidad, se refiere al control de la forma de vestir de las mujeres madres de familia en centros educativos, principalmente. En años pasados se tuvo denuncias similares en cuanto a la restricción del acceso a centros de salud por la ropa de las mujeres.

Varios son los instrumentos internacionales ratificados por país que obligan al Estado a erradicar toda forma de discriminación contra la mujer, entre los cuales cabe destacar los artículos 1 y 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 6 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, también conocida como Convención de Belem do Pará. Asimismo, dentro del marco normativo costarricense, los artículos 20 y 28 de la Constitución Política reconocen como derecho fundamental de toda persona, la libertad; dentro de ésta, la libertad de automanifestarse a través de una forma de vestir.

Sobre esta libertad, la Sala Constitucional se pronunció de la siguiente forma:

“... la manera con que quiera lucir sus rasgos físicos propios concierne únicamente al individuo... Según lo anterior, en tanto que no se ofenda el decoro de los demás seres humanos, o se atente contra la salud, no puede limitarse legítimamente la presentación física o el atuendo de las personas, tomando en cuenta que el ser humano es una unidad evolutiva que participa activamente en su propia personalidad y es libre de elegir su destino y proyección que quiera dar de sí mismo a sus semejantes” (Voto nº 636-98).

No obstante, no hay criterios uniformes en el Ministerio de Educación Pública al respecto, y cada centro docente regula las condiciones de presentación de los padres y madres de familia, haciendo especial hincapié en la “manera apropiada” en que deben presentarse las madres de familia, a veces regulando el “escote”, el “largo de la falda” o “el uso de pantalones cortos”³⁴.

A las mujeres se les imponen múltiples roles, creencias, comportamientos y, como si fuera poco, hasta formas de vestir. Esto es una práctica más en la que se manifiesta el sistema que controla y domina las esferas públicas y privadas de las mujeres. Este sistema se concreta en acciones y relaciones cotidianas, y se manifiesta como una cultura generalizada que impone una forma de pensar y de actuar, que es discriminatorio para el género femenino y le impide una realización integral en condiciones de libertad. En los casos abordados por la Defensoría, destacan

normas que aluden a “ropa indecorosa”, blusas, pantalones y minifaldas que tienden a la provocación masculina o que no se ajustan a los parámetros sociales de convivencia, en contradicción abierta con la libertad que tiene toda mujer de automanifestarse.

La Defensoría de los Habitantes ha considerado que el restringir el ingreso de una persona a un centro docente por una determinada forma de vestir, afecta de forma grave la libertad y la intimidad de la persona, recomendando erradicar de todos los manuales y circulares del sector educativo, todo estereotipo sexista que vulnere los derechos fundamentales; capacitar a todo el personal docente en la educación no sexista, igualitaria y libre de discriminaciones y estereotipos; y, uniformar las directrices en torno a la “forma de vestir” de las personas que ingresen a los centros educativos públicos. En seguimiento a la recomendación, funcionarias de la Defensoría de la Mujer sostuvieron recientemente una reunión con un funcionario del Departamento de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, quien manifestó que dichas recomendaciones serían puestas en práctica.

Al último centro educativo que fue denunciado se le recomendó erradicar de los reglamentos internos todo estereotipo basado en el sexo, nacionalidad, clase social, opinión religiosa, u otra distinción que tenga como resultado la discriminación de una persona. Dicha recomendación fue acatada de inmediato por la escuela.

No obstante preocupa a la Defensoría de los Habitantes estas formas de violencia que sigue enfrentando la mujer en una sociedad que le dicta hasta las pautas de vestimenta y que, en caso de no obedecer, le restringen el ejercicio de derechos fundamentales.

³⁴ Véase sobre el particular los siguientes Exp. 18961-21-2005 y 19668-21-2005.

Por una niñez y adolescencia libres de violencia

Dirección de Niñez y Adolescencia



a) Hallazgos relevantes: casos relevantes

"Podría decirse que si hay un culto mundial es el del niño, porque sin distinción de razas, ni de castas, ni de religiones, ni de credos filosóficos, todos los hombres juntos coinciden en reconocer que la única clase privilegiada que acepta la ciencia social y la democracia es el niño... La filosofía de la historia demuestra que los pueblos más cultos debieron su grandeza a la solicitud con que cuidaban a sus niños, comprendieron que la infancia constituye el capital viviente de una nación, el tesoro de la República. Dondequiera que las personas de cultura superior dirigen los destinos políticos de una nación, concentran sus miradas en la infancia... La decadencia de un pueblo comienza cuando se agotan las posibilidades de su renovación, es decir cuando sus niños son seres biológica y espiritualmente inferiores."

Prof. Luis Felipe González Flores
Exposición de motivos que redactó
al presentar el Proyecto de Ley para la
creación del Patronato Nacional de la
Infancia. 8 de mayo de 1929.

Introducción.-

La Dirección de Niñez y Adolescencia se estableció formalmente como un área específica en la Defensoría de los Habitantes de la República, desde abril de 1998. Con esta iniciativa se retomó lo que se había creado en 1987 como "Defensoría de la Infancia", dentro del Ministerio de Justicia y Gracia,¹ y se reafirmó el compromiso de "protección especial, social y jurídica" con este sector de la población, tal y como lo establece el ordenamiento jurídico.

La Dirección de Niñez y Adolescencia es un área especializada de la Defensoría de los Habitantes, en la defensa, promoción y exigibilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Al igual que las otras Direcciones de Defensa, 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.

¹ Decreto Ejecutivo N°17733-J. La Gaceta N°182, 23 de septiembre 1987.

Modelo de seguimiento al Código de la Niñez y Adolescencia

Introducción.-

El 06 de febrero de 1998 entró en vigor el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA), instrumento legal que operacionaliza los derechos de los niños, niñas y adolescentes, contenidos en la Convención de los Derechos del Niño (1989). El Código es el instrumento más amplio que regula las relaciones entre el mundo adulto y el mundo de la niñez y de la adolescencia en nuestro país.

En el proceso de búsqueda de formas efectivas de exigibilidad del Código de la Niñez y la Adolescencia, 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. Este instrumento legal plantea claramente la responsabilidad de cada uno de esos actores sociales, los mecanismos de coordinación y establece los lineamientos para la efectiva aplicación.

Hablar de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia es centrarse en el marco de la Convención de los Derechos del Niño y hacer referencia a los compromisos que el país adquirió. Uno de ellos es la reformulación y adecuación del marco legal al instrumento convencional.

En la tradición jurídica del país y en las representaciones de la colectividad, a menudo la legislación se entiende como si fuera una aspiración por cumplir y no como un instrumento con valor preceptivo, es decir, de acatamiento obligatorio. Sobre todo, en

materia de niñez y adolescencia, cuando se habla de derechos, o cuando se habla de la ley, se piensa que es una especie de “aspiración moral por cumplir algún día” nunca se entiende como algo que implica “el ahora”.

Al considerar esa tradición jurídica y la concepción sociocultural sobre el marco legal, la Defensoría de los Habitantes se abocó a la tarea de implementar una estrategia o mecanismo que hiciera del Código de la Niñez y la Adolescencia un instrumento práctico y transformador; utilizando no solo el mandato general de la Defensoría de los Habitantes, sino el mandato específico que señala el mismo Código (artículo 7 del CNA). Para tales efectos, se diseñó un “Modelo de Seguimiento a la Aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia” que contiene los siguientes elementos:

1. Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
2. Mapeo de Responsabilidades.
3. Sistema de Indicadores del Código de la Niñez y la Adolescencia.
4. Informes Anuales de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.

1. Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia

La responsabilidad de la Defensoría de los Habitantes de la República en la verificación de la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia, proviene tanto de su normativa constitutiva como del mismo Código que, en su Artículo 7° plantea

“... Las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y

la Adolescencia [...] garantizarán el respeto por el interés superior de estas personas en toda decisión pública y privada. La Defensoría de los Habitantes de la República velará por el cumplimiento efectivo de estas obligaciones”.

El Código señala la responsabilidad de cada actor social, los mecanismos de coordinación y establece los lineamientos para la efectiva aplicación.

La Defensoría de los Habitantes, en atención a la obligación que le confiere dicha norma, 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”*.

Este Foro se constituyó en un espacio permanente, abierto y participativo, integrado por las instituciones responsables y otras comprometidas con el proceso de seguimiento a la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia. Se señalan los avances, limitaciones y recomendaciones y se difunde y promueve el Código entre las diferentes instituciones y la colectividad en general.

Las instituciones que integran el Foro son las siguientes:

Caja Costarricense de Seguro Social
 Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
 Defensa de los Niños Internacional (DNI-Costa Rica)
 Fundación PANIAMOR
 Instituto de Estudios Interdisciplinarios Niñez y Adolescencia, UNA
 Instituto Mixto de Ayuda Social
 Instituto Nacional de Aprendizaje
 Instituto Nacional de Seguros

Ministerio de Cultura Juventud y Deportes
 Ministerio de Educación Pública
 Ministerio de Gobernación, Policía y Seguridad Pública
 Ministerio de Salud
 Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
 Municipalidad de San José
 Patronato Nacional de la Infancia
 Unión de Gobiernos Locales

2. Mapeo de Responsabilidades

Parte de los objetivos del Foro es dar seguimiento a la aplicación efectiva del Código de la Niñez y la Adolescencia, es decir, al avance en el cumplimiento de las responsabilidades específicas que se le asignan a cada una de las instituciones. Para tales efectos, se diseñó un *“Mapeo de Responsabilidades”*, en el cual se puede identificar las obligaciones que le corresponden a la familia, a la comunidad, al Estado y a sus instituciones.

El mapeo contiene, además, una tipología o clasificación de Derechos Humanos de la niñez y la adolescencia que trasciende la concepción tradicional eminentemente jurídica, teniendo como eje central el interés superior de las personas menores de edad desde el ámbito Psicológico, Social y Jurídico. Para tales efectos, los derechos de la niñez y la adolescencia se aglutinan dentro de los siguientes ejes temáticos:

a. **Desarrollo Humano:** abarca derechos y necesidades relacionadas con la sobrevivencia (salud) y el crecimiento intelectual (educación, juego, recreación, esparcimiento).

b. **Defensa y Protección:** comprende el conjunto de derechos y necesidades que se dirigen a la protección de la niñez y la adolescencia

ante condiciones de vulnerabilidad por ser víctima de abuso intencional o negligente, en cualesquiera de sus formas, explotación sexual o laboral entre otras. Otro grupo, abarca derechos referentes a la recuperación y a la restitución de derechos conculcados previamente.

c. **Niñez y adolescencia en la vida familiar:** Los niños, niñas y adolescentes por su condición de vulnerabilidad física y emocional dependen de sus padres o encargados para satisfacer sus necesidades y cuidados básicos, así como para su pleno desarrollo. De ahí que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a vivir, crecer, desarrollarse y formarse en el seno de una familia. Los derechos y necesidades de este componente se dividen en dos grupos: en el grupo familiar y separada o privada de la vida familiar.

d. **Niñez y adolescencia en la comunidad:** comprende los derechos y necesidades de la niñez y adolescencia en la comunidad y la responsabilidad del Estado.

e. **Niñez y adolescencia como ciudadanos:** integra derechos y necesidades relativos a la nacionalidad, a la seguridad y bienestar social y a la participación.

Lo anterior ha permitido conocer la aplicación efectiva del CNA por parte de las instituciones y, en consecuencia determinar el estado de situación de los derechos de la niñez y la adolescencia, a partir del cumplimiento de dicha normativa.

3. Sistema de Indicadores del Código de la Niñez y la Adolescencia

La norma jurídica no es realidad social, es una abstracción normativa. El problema reside en la creencia muy

difundida, de que por la sola existencia de la construcción jurídica, la realidad se transforma. Acá el reto es la aplicación de las normas, para facilitar, la transformación de la realidad². La Convención de los Derechos del Niño y el Código de la Niñez y la Adolescencia, son instrumentos jurídicos, de ahí la importancia, desde este planteamiento, de crear un *Sistema de Indicadores del Código de la Niñez y la Adolescencia* que permita medir su efectiva aplicación por parte de las instituciones responsables.

En el proceso de diseño de los indicadores, cada artículo del CNA fue debidamente estudiado y analizado con la finalidad de determinar su posible medición a partir del establecimiento de indicadores específicos. Posteriormente, esos indicadores fueron revisados y validados por las mismas instituciones, permitiendo verificar la capacidad de captura de los datos y realizar una revisión del sistema de información de cada institución.

Los indicadores se han constituido en la guía que le permite a las instituciones revisar, valorar y analizar anualmente su gestión en términos de la efectiva aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia, de manera que los resultados de ese ejercicio se constituya en un insumo para la definición de las políticas y se puedan concretar en planes, programas y proyectos para la protección, garantía, defensa y exigibilidad de los derechos de la niñez y la adolescencia. Este proceso, deriva a su vez, en la elaboración de informes anuales de cumplimiento del Código por parte de las instituciones, los cuales son referidos a la Defensoría de los

² Se refiere a la capacidad programática de la ley.

Habitantes para su correspondiente análisis.

El Sistema de Indicadores del Código de la Niñez y la Adolescencia pretende:

- a. Medir la efectiva aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en general, así como en el nivel institucional en particular.
- b. Incorporar en el sistema de información de las instituciones, indicadores que permitan revisar y analizar el quehacer institucional, facilitando la definición de políticas y la toma de decisiones que favorezcan el cumplimiento de la normativa.
- c. Constituir una guía para que las instituciones revisen su gestión anual y elaboren los informes de cumplimiento del Código que anualmente se presentan a la Defensoría de los Habitantes.

4. Informes Anuales de Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia

A partir de la entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) la Defensoría de los Habitantes elabora anualmente un informe de cumplimiento de esa normativa que permite determinar el estado de situación de los derechos de la niñez y la adolescencia, desde el Sistema Nacional de Protección, así como desde el ámbito institucional en particular. Este informe es puesto en conocimiento de los diferentes actores sociales: el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las instituciones y la sociedad en general.

Los informes se estructuran para que se pueda determinar el nivel de avance en el cumplimiento del Código, las limitaciones que enfrentan las instituciones para atender sus

responsabilidades, así como las respectivas recomendaciones que realiza la Defensoría de los Habitantes sobre el proceso.

Durante el período de vigencia del Código en lo sustancial la Defensoría ha detectado una serie de avances y limitaciones institucionales en el proceso de su aplicación, por lo que a continuación se subrayan esos avances y limitaciones de las entidades del Estado con responsabilidades específicas en el Código³:

4.1. Caja Costarricense de Seguro Social:

Se destaca como esfuerzo relevante realizado por la CCSS, desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia las siguientes acciones:

- a. Se define como política autorizar la permanencia en los centros de salud, de padres, madres o personas responsables, en los casos de hospitalización de la persona menor de edad.
- b. Se conforman 127 Comités de Estudio del Niño Agredido. Además se aprueba el Reglamento de integración y funcionamiento de estos Comités en los hospitales y clínicas públicos y privados.

No obstante, la Defensoría de los Habitantes recomienda a las autoridades de la Caja Costarricense de Seguro Social garantizar que en los compromisos de gestión prive el enfoque de derechos de niñez y adolescencia y prevalezca el principio del interés superior en todas las decisiones que se tomen, garantizando así el respeto de los derechos

³ El criterio alfabético es el que se utiliza para describir la situación de cada una de las instituciones mencionadas.

humanos en un ambiente físico y mental sano, en procura de una calidad de vida y desarrollo pleno. También se recomienda, la creación de una instancia especializada responsable de atender los asuntos de niñez y adolescencia.

4.2. Instituto Mixto de Ayuda Social:

En el Plan Anual Operativo 2003 y 2004 del IMAS se señala que la materia de niñez y adolescencia se inserta en el programa de "Atención Integral para la Superación de la Pobreza" o "Acciones Familiares Integradas" (AFIN), mostrando una tendencia, por el enfoque y los objetivos planteados, que la perspectiva y la atención de los asuntos de niñez y adolescencia es desde el ámbito de la familia, no así desde sus propios derechos y necesidades.

Esta situación preocupa a la Defensoría de los Habitantes, en razón de que los niños, niñas y adolescentes poseen una realidad, necesidades y derechos propios que trascienden el marco familiar; por lo que es de fundamental importancia brindar una respuesta específica a sus especiales necesidades y circunstancias vitales, es hacer que prevalezca el interés superior de la niñez y la adolescencia por sobre cualquier otro interés. Al respecto llama la atención que el informe anual 2005 del IMAS señala que *"El discurso sobre los derechos de las personas menores de edad y su efectivo cumplimiento, representa una temática reciente, que desafía la ruptura de paradigmas de larga tradición, todavía fuertemente arraigados, que favorecen el enfoque de la situación irregular y obstaculizan el respeto de las competencias institucionales. La praxis institucional continúa mostrando que la visión*

adultocentrista se impone fácilmente, y que aún persiste el desconocimiento sobre el marco jurídico vigente y los nuevos conceptos y doctrinas."

En ese sentido la institución revisa y plantea la necesidad de que exista una oficina especializada para atender los asuntos de niñez y adolescencia, lo cual es consecuente con lo que la Defensoría de los Habitantes ha recomendado desde 1999 en los diferentes informes anuales de cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia, en particular en la investigación de oficio (Expediente N°14923-26-2003-IO) en el cual se le señala a esa institución *"Adoptar las medidas administrativas, operativas, presupuestarias y de cualquier otra índole para fortalecer y consolidar el ÁREA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA de esa entidad, desde el nivel interno como externo."*

El principio universal de "protección especial y promocional", 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 e instituciones específicas de aplicabilidad y exigibilidad de los derechos de este período de la vida humana. 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 solo es posible si se crean instancias específicas que puedan reconocer, captar y difundir sus necesidades, anhelos y aspiraciones.

4.3. Instituto Nacional de Aprendizaje:

El INA inicia un proceso de capacitación en el nivel interno, con el personal y los estudiantes, sobre la

nueva concepción de niñez y el Código de la Niñez y la Adolescencia. Además, adopta medidas correspondientes para adecuar los programas de formación para personas adolescentes y para padres de familia con el objeto de facilitar su posterior incorporación en el mercado laboral. No obstante, pareciera que ese proceso se ha paralizado.

Razón por la que se recomienda conformar una oficina especializada en la atención de los asuntos de adolescencia, así como fortalecer el sistema de formación y capacitación profesional de modo que sea capaz de atender las necesidades del sector informal de la economía y de los grupos de población en condición de marginalidad social, con miras a su digna integración en la actividad productiva del país. Además de apoyar con acciones de formación profesional los programas y proyectos de asistencia social que desarrollen otras organizaciones públicas y privadas, con miras a atender y solucionar problemas de las poblaciones marginales en estado de extrema pobreza y pobreza relativa.

4.4. Instituto Nacional de Seguros:

El Instituto, en atención a la responsabilidad que le confiere el Código de la Niñez y la Adolescencia⁴ implementa la modalidad de un seguro subsidiado "RT Independiente" para adolescentes que trabajan por cuenta propia, el cual es ofertado por el INS desde 1998. Además, elabora el correspondiente Reglamento.

Para difundir y promover esta opción de seguro, el Instituto ha editado diferente material educativo, impartir charlas y realizar visitas por parte de

⁴ Artículo 100 Seguro por Riesgo de Trabajo.

los inspectores de Riesgos del Trabajo. De acuerdo con el informe anual de cumplimiento del Código, 2005 se han colocado las siguientes pólizas: 0258825, 0263825, 0922056, 8214099, 8422180, 8913123, 9237149. Sin embargo, actualmente ninguna está activa.

En ese sentido preocupa a la Defensoría de los Habitantes que esa población trabaja sin protección alguna. Por otra parte, se recomienda al Instituto Nacional de Seguros realizar mayor difusión y divulgación del seguro y su ventajas.

4.5. Ministerio de Cultura Juventud y Deportes:

Desde el año 2003 el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes conforma una Comisión responsable de atender los asuntos de género, niñez y adolescencia, con el fin de articular y reforzar el trabajo que se realiza con este sector de población. Este esfuerzo deriva en un mayor compromiso hacia la niñez y la adolescencia, incorporando en el plan anual operativo un componente de actividades y programas educativos específicos para esta población, tales como:

- a. Los museos tienen programas especiales para estudiantes desde primer ciclo hasta la enseñanza diversificada.
- b. Se amplía la cobertura para capacitación musical.
- c. Se aumenta la cuota de participación de niños y niñas en el programa de becas.
- d. Existe una Comisión Técnica conformada por funcionarios del Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura responsable de velar porque

se fortalezca el trabajo para la población de niños, niñas y adolescentes.

Dado lo anterior, la Defensoría de los Habitantes exhorta al Ministerio de Cultura para que continúe emprendiendo acciones similares, de igual forma para que se procure que el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia se constituya en eje que trasverse toda la gestión ministerial.

4.6. Ministerio de Educación Pública:

El 17 de octubre del 2003 mediante Decreto Ejecutivo N°31579-MEP, se crea la Oficina de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia; cuya misión es

“Velar porque las personas menores de edad tengan el derecho de recibir una educación que esté orientada al desarrollo de sus potencialidades, enmarcadas en el interés superior de niños, niñas y adolescentes, el cual le garantiza el respeto a sus derechos en un ambiente físico y mental sano buscando el pleno desarrollo personal.”

La Oficina de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia entre otras funciones, atiende, tramita y resuelve las denuncias interpuestas sobre violación de derechos de los/as estudiantes. De igual forma, emprende acciones para reducir, dentro de lo posible, el ausentismo y la deserción del sistema educativo. Además, realiza capacitaciones en las diferentes comunidades educativas del país sobre los Derechos Humanos de la población estudiantil: sobre el Código de la Niñez y la Adolescencia; la Ley de Justicia Penal Juvenil (prevención del delito), el consumo de sustancias psicoactivas,

desaparición y el abuso sexual de personas menores de edad, entre otros temas de interés.

La creación dentro de la estructura del Ministerio de Educación Pública, de una oficina especializada para la atención de asuntos relacionados con los derechos de las y los estudiantes, significó un salto cualitativo importante en el proceso de transformación de la gestión institucional hacia el establecimiento de mecanismos de protección y defensa de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes insta a ese Ministerio para que fortalezca y refuerce la gestión que la Oficina de Derechos de la Niñez y la Adolescencia y se continúe sensibilizando y capacitando al personal docente y administrativo en materia de derechos de niñez y adolescencia.

4.7. Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía:

A partir del informe anual del año 2002 se logra apreciar cambios significativos en el proceso de transformación de la labor ministerial a la luz y espíritu de los derechos humanos de la niñez y adolescencia. Entre los hechos relevantes se mencionan los siguientes:

a. Definición de una política institucional en materia de capacitación del cuerpo policial que le permita atender diferentes situaciones en que se encuentra inmersa la niñez y la adolescencia, tales como explotación y violencia sexual, consumo de drogas, violencia intra familiar, “callejización”, delitos juveniles y otros.

b. Se implementa un nuevo sistema de permisos de salida de personas menores de edad, el cual contiene

varios módulos que permiten controlar el egreso e ingreso de niños, niñas y adolescentes en el país, tales como permisos, revocatorias, impedimentos de salida, denuncias, registro de abogados activos y suspendidos, así como otros elementos de interés. De igual manera se definen nuevos requerimientos para tramitar el permiso de salida y también se aprueba un nuevo reglamento en la materia.

c. En colaboración con el Patronato Nacional de la Infancia se diseñó un manual de procedimientos para el retorno de las personas menores de edad extranjeras a su país de origen.

d. La Dirección General de Migración y Extranjería presentó (para financiamiento) ante la Embajada de Estados Unidos de América el proyecto denominado *“Establecimiento de una base de datos de las direcciones de migración de la región sobre alertas, capturas e impedimentos de entrada y salida por delitos relacionados con la trata de personas y la explotación sexual de personas menores de edad”*, Proyecto que se encuentra en proceso de implementación.

e. Por parte de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) se han conformado hasta la fecha 262 Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que funcionan como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal en la protección de los derechos de las personas menores de edad.

Si bien, el Ministerio de Seguridad, Gobernación y Policía forma parte del Foro Permanente de Seguimiento al Código de la Niñez y la Adolescencia, preocupa a la Defensoría de los Habitantes la constante ausencia de la Oficina de Control de Propaganda a las reuniones del Foro, con la consecuente

falta de información sobre la labor ministerial en esa temática. No obstante, con satisfacción se conoce la labor que realiza la Dirección General de Migración y Extranjería en el proceso de control de salidas e ingresos de personas menores de edad en el país, así también el trabajo que se ha venido realizando para prevenir y atender el problema de trata de personas menores de edad. Por ello, se insta a redoblar esfuerzos para continuar atendiendo exitosamente esa responsabilidad.

4.8. Ministerio de Salud:

Desde 1998 el Ministerio de Salud ha procurado implementar el Código de la Niñez y la Adolescencia en el quehacer institucional. Para tales efectos ha adoptado las siguientes acciones:

a. Se conforma una Comisión especializada en la atención de los asuntos de niñez y adolescencia y se elabora un plan institucional de capacitación y sensibilización en derechos de la niñez y la adolescencia.

b. Se diseñan indicadores de evaluación que permiten visualizar el avance en la gestión, también que sirvan de guía para el trabajo de los procesos rectores tales como la Dirección y Conducción, Regulación y Vigilancia de la Salud.

c. Se fortalece el trabajo de los equipos regionales, conformando las Comisiones Regionales de Niñez y Adolescencia.

d. Se consolidan las comisiones institucionales que atienden diferentes procesos y se les capacita en temas tales como abuso y maltrato, explotación sexual comercial, trabajo infantil y adolescente, denuncia, paternidad responsable entre otros.

e. Se realiza una planificación regional a partir de los compromisos institucionales y sectoriales en esta materia, atendiendo a las recomendaciones que realiza el Comité Internacional de los Derechos del Niño al país.

De conformidad con los derechos de la niñez y la adolescencia la Defensoría de los Habitantes recomienda al Ministerio de Salud, en calidad de ente rector, lo siguiente:

a. Definir una política de prevención y de atención de personas menores de edad con adicción a sustancias psicoactivas.

b. Definir una política para la atención de niños y niñas con discapacidad que requieren de estimulación temprana.

4.9. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social:

Desde la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ha realizado esfuerzos significativos para transformar la gestión institucional hacia el establecimiento del enfoque de derechos de niñez y adolescencia, en particular desde la temática de protección en el ámbito laboral. Entre los avances más importantes se pueden mencionar los siguientes:

a. Definición de una política nacional que busca la abolición del trabajo infantil, así como la eliminación de situaciones laborales abusivas que enfrentan las personas adolescentes que trabajan.

b. Creación, mediante Decreto Ejecutivo, de la Oficina de Atención y Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajador Adolescente, como órgano permanente adscrito a la

Dirección Nacional de Seguridad Social del Ministerio, responsable de atender la temática laboral de la niñez y la adolescencia.

c. Se inicia, en el nivel interno y externo, un proceso de sensibilización y capacitación sobre el Código de la Niñez y Adolescencia en general, y sobre el Régimen Especial de Protección al Trabajador Adolescente en particular. De igual manera, se establecen mecanismos de coordinación con los inspectores de trabajo de todo el país, así como con los empleadores.

d. En atención al Convenio 182, "Sobre la Eliminación Inmediata de las Peores Formas de Trabajo Infantil", se redacta el Proyecto de ley denominado "Prohibición del Trabajo Peligroso e Insalubre para Personas Adolescentes Trabajadoras".

e. Presentación del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, 2005 al 2010.

f. Elaboración de Protocolos de Atención a las Personas Menores de Edad Trabajadoras, con lo cual se procura mejorar el abordaje del trabajo infantil y adolescente dentro de las estructuras institucionales que tienen un enfoque adultocéntrico.

g. Conformación de una comisión institucional responsable de garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia.

Para la Defensoría de los Habitantes ha sido de satisfacción conocer la labor que desde 1998 ha venido realizando el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social para proteger los derechos e intereses de las personas adolescentes trabajadoras; siendo un logro

fundamental la conformación de una oficina específica para atender los asuntos de niñez y adolescencia trabajadora dentro de la estructura organizacional, lo cual ha permitido que el enfoque de derechos de la niñez y la adolescencia se filtre en la gestión institucional.

Por ello se recomienda redoblar esfuerzos para poner en ejecución el Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, 2005 al 2010, con la consecuente activación del Comité Directivo Nacional, de manera que al señalar las responsabilidades institucionales, se pueda evaluar el impacto de las acciones, de acuerdo con los compromisos de cada uno de los actores responsables.

4.10. Municipalidad de San José:

A partir de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia la Municipalidad de San José crea una oficina especializada -Área de Proyección Social- para atender los asuntos relacionados con la temática de niños, niñas y adolescentes.

Dentro del Plan de Desarrollo Municipal de cada año se define el Programa de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia del cantón de San José, el cual contempla tres líneas de acción:

- a. Divulgación, sensibilización y capacitación en derechos de la niñez y la adolescencia.
- b. Cumplimiento del Artículo 96 del Código de la niñez y la adolescencia. (*“censo” de menores de edad trabajadores del cantón*).
- c. Promoción del Sistema Local de Protección. Se integra una “Red Local de Protección de la Niñez y la Adolescencia de San José”.

Se le recomienda a la Municipalidad de San José que el enfoque de derechos de niñez y adolescencia trasverse la gestión institucional. Tal medida se deriva de la revisión de los informes anuales que se remiten a la Defensoría de los Habitantes. Dado que, si bien, dentro de la estructura del municipio existe una instancia específica responsable de los asuntos de niñez y adolescencia, en los proyectos y gestiones que se realizan aún priva la visión adultocéntrica, tales como en los proyectos “Casa de la Juventud”, “Súper Héroe Ambientales” y “Escuelas Deportivas” entre otros.

4.11. Patronato Nacional de la Infancia:

Con la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia al Patronato Nacional de la Infancia se le definen responsabilidades específicas en materia de protección especial a niños, niñas y adolescentes que enfrentan situaciones donde sus derechos son vulnerados, lo que ha derivado en el establecimiento de nuevos procedimientos y mecanismos para garantizar el “*proceso especial de protección*” en sede administrativa.

De igual manera, dentro del marco del Sistema Nacional de Protección, se crean 43 Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, las cuales además de actuar como órganos locales de coordinación y adecuación de las políticas públicas sobre la materia; son responsables de verificar, en el nivel local, el cumplimiento de los derechos de las personas menores de edad.

También dentro del marco del Sistema Nacional de Protección, se crea el Fondo para la Niñez y la Adolescencia, el cual financia proyectos dirigidos hacia la protección integral de la niñez y la adolescencia en el nivel local.

Conclusiones y recomendaciones.-

El Sistema Nacional de Protección Integral tiene el encargo de garantizar la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia en el diseño de las políticas públicas y la ejecución de programas de atención, prevención y defensa por medio de las instituciones del Estado, las organizaciones y asociaciones de la sociedad que conforman el Sistema; siendo el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia la instancia responsable de asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral.

En atención con ese mandato se pueden destacar algunos logros alcanzados mediante la gestión del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en atención a la protección de derechos de los niños, niñas y adolescentes:

- a. Las instituciones que forman parte del CNNA, incorporan en los planes anuales operativos (PAO) el tema de derechos de la niñez y adolescencia.
- b. Se reactiva la Comisión Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes y el Comité Directivo Nacional para la Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora.
- c. Se suscribe el decreto para combatir la trata y el tráfico de personas. Además de integrarse en el trabajo de la Coalición Nacional Contra la Trata.
- d. Se integra en las sesiones del Consejo, como invitados permanentes, a representantes de las fracciones parlamentarias, de la Fiscalía Penal Juvenil de San José y de la Sub Dirección General del Organismo de Investigación Judicial (OIJ).

No obstante, lo anterior preocupa a la Defensoría de los Habitantes que desde 1999 en los informes anuales de cumplimiento de Código de la Niñez y la Adolescencia se le señalen al Consejo, recomendaciones y que aún persistan esas limitaciones, tales como las siguientes:

- a. No se han adoptado las medidas necesarias para que el modelo desarrollado por la Municipalidad de San José se pueda replicar en otros municipios del país, ya que el artículo 96 ("Censar en el nivel local la población adolescente que trabaja por cuenta propia") del Código de la Niñez y la Adolescencia no ha sido atendido por el resto de ayuntamientos, con excepción del cantón de Pérez Zeledón.
- b. Persisten las deficiencias en la aplicación de las políticas de educación para la sexualidad humana y VIH-SIDA.
- c. Que el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia no logra constituirse en una instancia efectiva de deliberación, concentración y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad para tratar los asuntos de niñez y adolescencia. Esa situación se refleja en la ausencia de políticas públicas que tiendan a la protección integral de los derechos humanos de este sector de población, desde el ámbito de la familia, la escuela y la comunidad.
- d. Que por la ausencia de una política pública de niñez y adolescencia no se da una transformación concertada en la labor de las instituciones mediante la ejecución de programas de atención, prevención y defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia.
- e. Que no obstante los acuerdos emitidos por el Consejo, aún las instituciones no cuentan con la correspondiente reglamentación del Código de la Niñez y la Adolescencia, lo que refleja la poca, incidencia que tiene el Consejo sobre la gestión de las instituciones.

Reflexión final.-

La aplicación de los derechos de la niñez y la adolescencia no puede circunscribirse al marco institucional, las políticas públicas demandan una estrategia en el nivel comunitario que permita una articulación del Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia que involucre desde el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia -por medio del Patronato Nacional de la Infancia- hasta los Comités Tutelares de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

II Segmento |

Análisis del Estado de Situación de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia: Los costos humanos de la violencia contra la niñez y adolescencia

Planteamiento del problema

Es claro que la violencia tiene en su conjunto una serie de causas, que tienen, además, la característica de que se potencian entre sí. De hecho, mientras estas causas no sean atacadas en su conjunto, de forma ordenada, sustancial y sistemática con políticas públicas que superen lo meramente coyuntural, lo único que se obtendrá es contener las manifestaciones presentes, consagrando un círculo vicioso del cual solo se puede esperar un agravamiento mayor.

La violencia es un fenómeno universal, que alcanza de forma particular a los niños, niñas y adolescentes, lo cual tiene consecuencias colectivas en la medida de que tarde o temprano se manifestará en la vida pública, pero la importancia no se limita a ello, pues también tiene consecuencias individuales y es, sin duda, una forma de violación de Derechos Humanos.

Cuando se plantea la perspectiva del *desarrollo humano con enfoque de*

derechos, se hace referencia a las condiciones básicas y garantías mínimas que deben tener los niños niñas y adolescentes para su pleno desarrollo en lo individual y en lo colectivo. Para ello deben contar con acciones afirmativas adicionales en campo legal como de las políticas públicas. Políticas que deben ser universales, preventivas y focalizadas en las personas menores de edad.

El *enfoque de los Derechos Humanos* de los niños, niñas y adolescentes en el Desarrollo Humano se presenta como una guía y una garantía no solo para su exigibilidad y efectiva aplicación, sino como, un estado *subjetivo de protección*, en razón de la función pedagógica de la ley, como guía y norte para la actuación humana.

En ese sentido, la tutela de los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes, requiere tanto de estrategias de *protección* con el fin de resguardarlos de los peligros que los acechan, así como de estrategias de *empoderamiento y participación* para ellos mismos, para que de acuerdo con su edad, puedan desarrollar una mayor capacidad de resistencia a las condiciones adversas, y sobre todo una mayor capacidad de accionar y activar los mecanismos legales y sociales de protección que tienen a su disposición.

Hechos relevantes de la violencia contra niños, niñas y adolescentes

Los efectos de la violencia contra la población más joven del país y las repercusiones según el grupo de edad, ya sea que se trate de niños y niñas (0-12 años) o los y las adolescentes (12-18 años), tiene, como lo ha indicado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005⁵, un denominador común: **La desprotección.**

Este fenómeno tiene la lamentable condición que incide de forma directa, como *hechos de violencia*; y de forma indirecta, en el sentimiento de inseguridad, lo cual restringe la libertad y posibilidad de esparcimiento y recreación de esta población.

La violencia tiene, en ese sentido, dos espacios con condiciones desfavorables, el **espacio familiar y el espacio comunal y educativo.**

En el ámbito **familiar** lo más relevante es la

falta de mecanismos idóneos e institucionales para el cuidado de los niños y niñas, así como la alta incidencia de abusos y formas de agresión. Resalta entre estos, el castigo corporal y los tratos humillantes, como una práctica legalizada, cotidiana y colectiva de violación sistemática de derechos contra los niños, niñas y adolescentes. En el ámbito **colectivo** (comunal, y escolar) resaltan los problemas por falta de atención y desprotección institucional frente al tráfico y el uso de drogas y sustancias psicotrópicas, la violencia escolar, la in-seguridad⁶ escolar, y la falta de protección y la

CUADRO 4

DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE ENTREVISTADOS/AS SEGÚN FRECUENCIA DE APLICACIÓN DE PRACTICAS DISCIPLINARIAS APLICADAS AL INTERIOR DE LAS FAMILIAS COSTARRICENSES SETIEMBRE 2003

Prácticas disciplinarias	TOTAL	n=800			
		Muy frecuente	Poco frecuente	Nada frecuente	NS/NR
-Castigo físico (pellizcos, pescozones, patadas)	100.0	65.3	27.9	6.6	0.1
-Expresiones verbales ofensivas (gritos)	100.0	74.2	20.4	5.1	0.2
-Limitar espacios de diversión (ver TV, jugar, llamar por teléfono, verse con amigos)	100.0	38.3	52.1	9.0	0.6
-No comprando cosas de valor (tenis de marca, ropa, artículos, música, juguetes)	100.0	30.0	59.4	9.2	1.0
-Evitar el conversar y comunicarse con otros(as) niños(as) o adolescentes	100.0	24.5	61.6	13.1	0.8
-No darles dinero, limitarlo	100.0	28.8	59.6	9.3	2.3

Fuente: Zúñiga, M., Carballo, J. (2003) La familia costarricense de cara al nuevo siglo. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO)

⁵ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Editorama, S. A. PNUD; San José, Costa Rica, 2006.

⁶ Se indica in-seguridad en la medida en que tal y como lo aborda el PNUD, el tema puede plantearse desde la seguridad o la

discriminación de los adolescentes varones en materia de explotación sexual comercial.

1. La violencia en el ámbito familiar

1.1 El castigo físico como una práctica cotidiana y colectiva.

De acuerdo con lo datos de Zúñiga y Carballo (2003)⁷, el 65.3% de la población adulta del país, utiliza el castigo físico como una práctica de crianza muy frecuente, 27.9% poco frecuente y solo el 6.6% nada frecuente. Además, 74.2% tiene un trato humillante, por medio de los gritos y maltratos verbales.

En un estudio realizado por el UNICEF⁸ en 1998 se señala que el carácter correctivo es el principal motivo con que se justifica el castigo físico que se le aplica a niños y niñas, el cual no es necesariamente visto como maltrato o agresión. Según este estudio, los motivos por los cuales la población consultada opina que se castiga físicamente a los niños son: correctivo (53.7%), ignorancia (27.3), educativos (23.3%), crueldad (16.9%) y tradición familiar (11.6%).

Al respecto, la Defensoría de los Habitantes presentó a la consideración de las y los señores diputados, el proyecto de ley **“Abolición del Castigo Físico Contra Niños, Niñas y**

inseguridad, en la dimensión subjetiva y objetiva del fenómeno.

⁷ Zúñiga, M., Carballo, J. (2003) **La familia costarricense de cara al nuevo siglo**. Universidad Nacional, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO)

⁸ UNICEF (1998). **La percepción de los adultos costarricenses sobre los derechos de la niñez y la adolescencia**. (Análisis de dos encuestas nacionales). UNICEF, Costa Rica.

Adolescentes”, expediente **No. 15341**. Dicho proyecto pretende, en lo fundamental, derogar de la legislación costarricense toda autorización del uso del castigo corporal, prohibir de forma explícita el uso del castigo físico como medida correctiva y proponer políticas públicas dirigidas a sustituir esas prácticas por nuevos métodos de crianza.

Además, la Defensoría de los Habitantes, desarrolla la campaña a favor de la “Abolición del Castigo Físico Contra Niños, Niñas y Adolescentes”, dentro de la cual ha planteado los siguientes objetivos:

- Contribuir en la construcción de una sociedad tolerante, pacífica y que respete los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.
- Concientizar a la población sobre la necesidad de abolir el castigo físico contra los niños, niñas y adolescentes.
- Motivar a las personas de diferentes sectores sociales para que apoyen la campaña desde sus posibilidades y sus convicciones.
- Promover la aprobación del Proyecto de “Ley de Abolición del Castigo Físico Contra Niños, Niñas y Adolescentes”, expediente legislativo N° 15.341

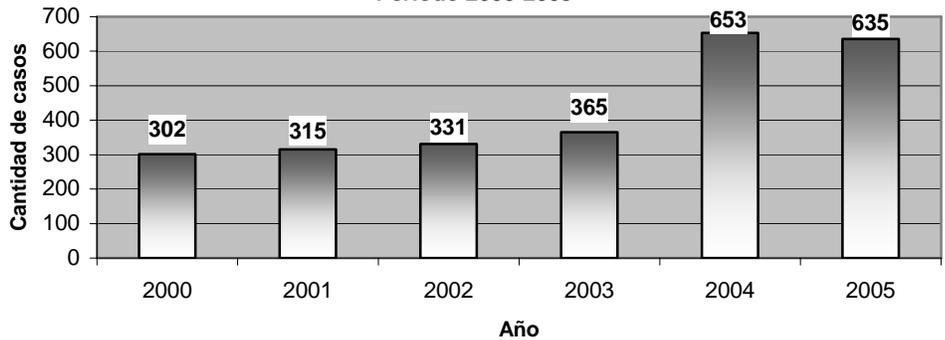
Con esta campaña también se pretende contribuir para que disminuyan los índices de agresión física contra las personas menores de edad y cumplir la recomendación emitida por el Comité Internacional de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en el año 2000 y reiterada en su informe del 2005, en el sentido de que Costa Rica prohíba el uso del castigo corporal en el hogar.⁹

⁹ Comité de los Derechos del Niño (2000). Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño: Costa Rica.

1.2 Abuso físico, psicológico y sexual.

De acuerdo con las estadísticas, del **Comité de Estudio Integral del Niño agredido del Hospital Nacional de Niños**, se puede observar como año con año ha aumentado el número de personas menores de edad atendidas por concepto de abuso de parte de sus padres o encargados. Para el año 2004 y 2005 el aumento fue muy significativo dado que casi se

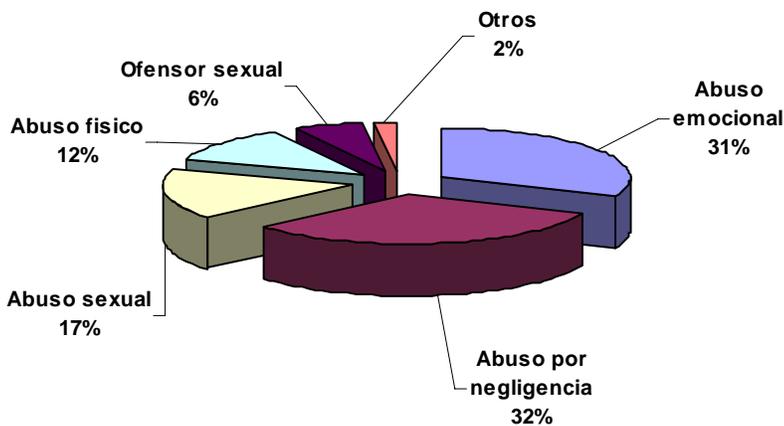
**Niñas, niños y adolescentes atendidas(os) por abuso
Servicio de Trabajo Social, Hospital Nacional de Niños
Período 2000-2005**



Fuente: Comité de Estudio Integral del Niño agredido (CEINA), Hospital Nacional de Niños.

duplicó el número de casos. Sin embargo, es importante, aclarar que estas cifras son de casos atendidos, lo que no necesariamente significa que sean los casos que ocurren en el país.

**Niños, niñas y adolescentes atendidos/as en el
Hospital Nacional de Niños por tipo de abuso
2005**



Fuente: Comité de Estudio Integral del Niño agredido (CEINA), Hospital Nacional de Niños.

Esto se puede deber a una mayor denuncia y mayor control por parte de las entidades encargadas de atender esta problemática.

Los principales motivos por los que son atendidas las personas menores de edad en servicio de Trabajo Social del Hospital Nacional de Niños son abuso emocional (200 casos), abandono (108 casos), abuso sexual (107 casos), no adherencia de tratamiento (84 casos) y abuso físico (71 casos), las cuales tienen graves consecuencias en la integridad física de estas personas. Entre estas variables cabe destacar el abuso emocional, sexual y físico, que son las

24/02/2000. CRC/C/15/Add. 117. (Concluding Observations/Comments). Comité de los Derechos del Niño (2005). Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales:

Costa Rica. 21/09/2005. CRC/C/15/Add. 266.

formas de abuso más frecuente en que se atenta directamente contra la integridad de los niños y las niñas¹⁰.

De acuerdo con el **Patronato Nacional de la Infancia** para el primer semestre del 2005 se reportaron 1391 casos atendidos por abuso sexual intrafamiliar, 135 por explotación sexual comercial, 2823 por maltrato físico, 980 por abuso emocional y 627 por abuso sexual extrafamiliar. Estos datos reflejan los altos índices de violencia de los cuales son víctimas los niños, niñas y adolescentes del país, además de ser algunas de las formas de abuso más frecuentes, siendo únicamente más altos los conflictos familiares (13958 casos) y la negligencia (6859 casos)¹¹.

2. La violencia contra niños, niñas y

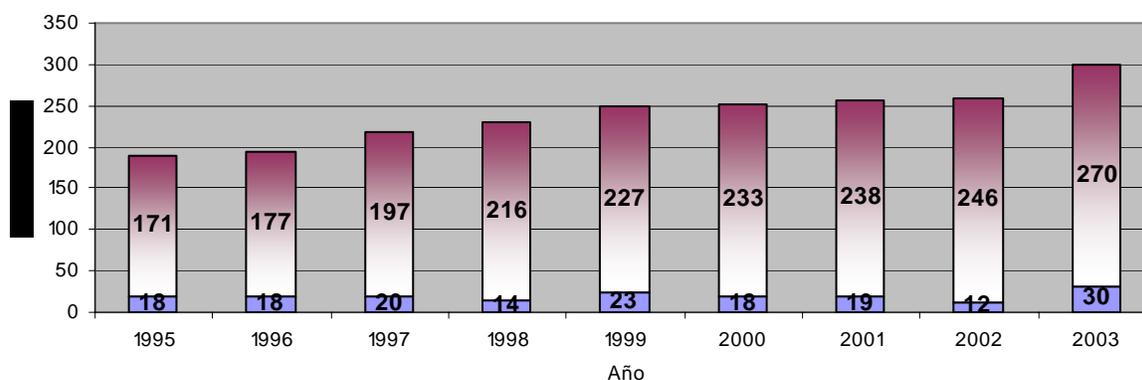
adolescentes en el ámbito colectivo.

2.1 Las muertes violentas

La violencia contra niños, niñas y adolescentes tiene diversas modalidades de expresión y presentación. Una de las más lamentables y menos conocidas, lo constituyen los homicidios dolosos contra los niños y niñas.

Para el 2003¹² la cantidad de homicidios dolosos que se produjeron en el país, ascendió a 300 casos, de los cuales 30 fueron de personas menores de edad, lo cual representa un 10% de las muertes por estos hechos. Esto representa una tasa de 2.0 niños, niñas y adolescentes por cada cien mil habitantes, frente a una tasa adulta de 7.3 muertes por cada cien mil habitantes.

**Personas menores de edad y personas mayores de edad fallecidas por homicidio doloso en Costa Rica
Período 1995 - 2003**



Fuente: Sección de Estadística, Depto. de Planificación del Poder Judicial.

■ Personas menores de edad ■ Personas mayores de edad

¹⁰ Fuente: Comité de Estudio Integral del Niño Agredido (CEINA), Hospital Nacional de Niños.

¹¹ Fuente: Informe de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos del I Semestre (enero a junio) del 2005, Patronato Nacional de la Infancia.

Si se analiza el período de 1995-2003 se concluye que de acuerdo con las tasas anuales y los índices de crecimiento, hay un constante incremento en el número de niños,

¹² De acuerdo con datos obtenidos en la Sección de Estadística del Departamento de Planificación del Poder Judicial.

niñas y adolescentes fallecidos por homicidios dolosos en el país, con un incremento sustancial en el 2003.¹³

2.2 Los Suicidios

De acuerdo con la **Sección de Estadísticas del Poder Judicial**, las personas menores de 15 años representan en promedio un (1.4%) de la cantidad total de suicidios registrados entre el 2000 y el 2004. Esto significa, en números absolutos, que entre 20 y 25 personas menores de edad cometen suicidio cada año, a excepción del 2001 en que esta cifra decae.

En la población que está entre los 15 y los 17 años de edad se pueden observar cifras un poco más elevadas de suicidio, dado que representan aproximadamente un promedio del 5.3% anual, lo que marca una diferencia significativa con respecto al rango de edad anterior¹⁴. En general, las personas menores de edad representan en promedio el 6.7% de los suicidios, tal y como se desprende del siguiente cuadro.

Personas fallecidas por suicidio en Costa Rica, según grupo etáreo. Período 2000-2004

Grupo etareo	Total	%	Período				
			2000	2001	2002	2003	2004
Total	1428	100	263	232	282	329	322
Menos de 15 años	20	1,4	1	4	4	7	4
De 15 a 17 años	76	5,3	15	7	20	18	16
De 18 a 19 años	74	5,2	10	8	25	12	19

Fuente: Sección de Estadística, Departamento de Planificación.

¹³ Ídem.

¹⁴ Idem

2.3 Los accidentes de tránsito

En números absolutos las cifras de las muertes de personas menores de edad por esta causa varían entre 85 muertes en el 2000 y 65 en el 2004. Esto significa que entre el 9% y el 12% de las muertes por accidentes de tránsito reportadas entre el 2000 y el 2004 son de personas menores de edad. Este promedio se mantuvo durante el periodo (2000-2004), siendo el 2000 cuando se reportó el porcentaje más alto (12%).¹⁵

Entre las principales causas de muerte que reporta la Caja Costarricense del Seguro Social¹⁶, el tercer lugar lo ocupan las denominadas “causas externas”, dentro de las que se incluyen los accidentes y las situaciones de violencia.

Personas fallecidas por accidentes de tránsito en Costa Rica, por sexo y grupo etáreo Período 2000-2004

Grupo etáreo	Periodo									
	2000		2001		2002		2003		2004	
	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	N°	%
Población total	665	100	700	100	669	100	625	100	628	100
Menos de 5 años	14	2,1%	20	2,9%	11	1,6%	11	1,8%	13	2,1%
De 5 a 9 años	17	2,6%	25	3,6%	18	2,7%	15	2,4%	15	2,4%
De 10 a 14 años	25	3,8%	18	2,6%	12	1,8%	19	3,0%	15	2,4%
De 15 a 17 años	28	4,2%	19	2,7%	25	3,7%	25	4,0%	22	3,5%
Total población menor de edad	84	12,6%	82	11,7%	66	9,9%	70	11,2%	65	10,4%

¹⁵ Idem

¹⁶ Datos obtenidos en el Departamento de Estadística Media, Caja Costarricense del Seguro Social.

2.4. La violencia en el ámbito colectivo (comunal y escolar)

2.4.1 La violencia en centros educativos

La familia, como primera instancia de socialización de los niños, niñas y adolescentes, es de fundamental importancia para el aprendizaje de valores, hábitos, habilidades sociales, así como de otro tipo de elementos que le van a permitir al niño, niña y adolescente relacionarse con el entorno social de manera satisfactoria o no.

Es significativa y trascendental la actitud y disposición que tengan los progenitores hacia sus hijos e hijas tales como el amor, la aceptación, el respeto, la protección, orientación y guía. Los padres y madres también están obligados a disciplinar y poner límites a sus hijos/as, para tener una clara referencia de lo que hacen y así poder controlar sus actuaciones para no generar comportamientos distorsionados.

Si una persona menor de edad es amada y protegida, se sentirá segura y confiada; si, por el contrario, sufre de rechazo o enfrenta privaciones afectivas, la persona tenderá a sentirse insegura y conflictiva. Cuando los progenitores son violentos, probablemente los hijos/as serán violentos, no sabrán ni podrán controlar o canalizar su agresividad y tenderán a descargarla en otra persona más vulnerable y frágil.

Es claro que la conducta violenta no tiene un origen biológico sino que es el resultado del aprendizaje y de la educación que se recibe desde el ámbito de la familia, la escuela y la comunidad; siendo en el mundo actual los medios de información, tal como la televisión así como los juegos de video,

los principales agentes de socialización de los niños, niñas y adolescentes.

Las personas menores de edad inmersas en ese mundo tecnológico y virtual, difícilmente logran aprender, sin la guía, orientación y regulaciones o puesta de límites de sus progenitores, a discernir entre la realidad y la fantasía, pues no existen límites bien definidos, ni sentimientos, así tampoco criterios de realidad sobre lo que es correcto e incorrecto, que les permita establecer adecuadas relaciones interpersonales.

Lo anterior es resultado, no solo del poco tiempo que dedican los padres y madres a sus hijos e hijas, sino también, la ausencia de modelos adecuados de autoridad, los cuales, en muchas ocasiones, han sido delegados en la figura del docente: disciplinar y poner límites; a quienes les resulta difícil asumir este tipo de responsabilidades sin el concurso de los progenitores. Todos estos son factores que inciden directamente sobre el comportamiento de los niños, niñas y adolescentes y su relación con los otros.

La violencia, entonces, es algo que se aprende en las relaciones interpersonales y, si el mensaje que se recibe o se percibe es que los conflictos se resuelven mediante el uso de los golpes y la agresión, esas serán las formas de vinculación con el entorno social que los niños, niñas y adolescentes van a poner en práctica cotidianamente.

En el ámbito escolar, por ejemplo, la conducta violenta está presente entre algunos estudiantes que tienden a intimidar, amenazar y humillar a otros que son considerados más débiles y vulnerables.

Respecto de tales situaciones se aprecia en las estadísticas que reporta el Ministerio de Educación Pública el siguiente comportamiento:

En el gráfico se observa que del año 2002 al 2004 las manifestaciones de violencia entre estudiantes han ido en aumento (24%); siendo la agresión verbal la de mayor prevalencia en cada período, superando el 50% de los casos.

Se aprecia también, en el período de referencia (2002, 2003, 2004) que los cantones con mayor incidencia de conductas violentas en centros educativos, son San José (17.4%) y Alajuela (10.7%) seguidos por los cantones centrales de las provincias de Cartago y Heredia (7%).

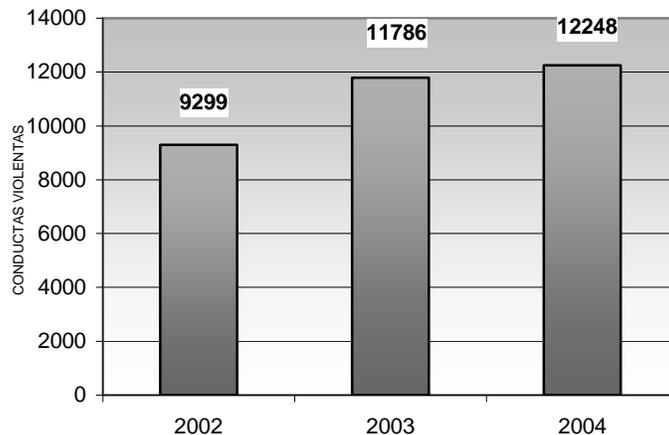
Para el año 2005 solamente se dispone de las estadísticas que registra la Oficina de Derechos de la Niñez y la Adolescencia del Ministerio de Educación Pública, donde cerca del 50% (237 de 486) de las denuncias que se tramitan se relacionan con conductas violentas.

A pesar de las estadísticas señaladas, es poco lo que se habla de este problema, por lo general pasa inadvertido entre las personas adultas, o bien, es poca la importancia que se le presta. La violencia entre estudiantes también se le conoce como "bullying"¹⁷

¹⁷ Significa maltrato e intimidación entre iguales: agresor / agredido. La personalidad del agresor suele ser de un estudiante conflictivo, agresivo y con carencias afectivas en el nivel familiar. La personalidad del agredido suele ser de un estudiante identificado como víctima, débil, inseguro y con bajos niveles de autoestima. (Idoia Redín Garcés. Especialista en

o proceso de intimidación, fenómeno que va en aumento en las escuelas y colegios, y suele ser la antesala de hechos graves, tales como los ocurridos en los últimos meses en el país:

VIOLENCIA ENTRE ESTUDIANTES
Período 2002 - 2004



Fuente: Departamento de Estadística, Ministerio de Educación Pública

- Estudiante de séptimo año es agredida verbal y físicamente por tres estudiantes del Liceo... (Periódico Al Día, 08 de marzo 2006)
- En centros educativos, denuncian que "matones" los amenazan. (Periódico Al Día, 21 de marzo 2006)
- Estudiante del Liceo... asistió a clases solo una semana, debido a que "dos compañeras se dedicaron a hacerle la vida imposible". La amenazaron con "apuñalarla" al terminar las clases... (Periódico Al Día, 21 de marzo 2006)
- "Una niña de 12 años sufrió doble paliza. Celos por una maestra podría ser la causa". Estudiante de 11 años la

Pedagogía Terapéutica. Fuente: www.anpe.es consulta el día 27 BRIL 2005).

golpeó al terminar la clase. (Periódico Al Día, 25 de marzo 2006)

- *“Violencia corroe y agobia a 200 centros educativos. Agresiones son el pande cada día para alumnos y docentes de esas instituciones. MEP y policía darán atención prioritaria a 15 colegios”.* (Periódico La Nación, 26 de marzo 2006).

- *“Patrullas vigilarán colegios. Grupo de liceístas llevaban ayer armas blancas en sus salveques”* (Periódico Al Día, 05 de abril 2006)

- *“Estudiantes detonan bombas caseras en colegio...”* (Periódico La Nación, 05 de abril 2006)

- *“Cinco heridos en “guerra” a pedradas”.* Estudiantes de dos centros educativos armaron *“zafarrancho”.* (Periódico La Nación, 05 de abril 2006)

Estas y otras noticias sobre manifestaciones violentas entre estudiantes ha sido del conocimiento de la ciudadanía por diferentes medios de información, situación que preocupa a la Defensoría de los Habitantes, por cuanto:

- a. Dentro del ámbito de la escuela, las conductas de acoso o de violencia entre estudiantes es un asunto que ha sido de difícil resolución y manejo para los docentes o administrativos.
- b. Los conflictos son el resultado de la “permissividad” o la “indiferencia” de los padres, madres y personas responsables, así también los mensajes de legitimación de la violencia que promueve la misma sociedad.
- c. No existe estrategias y mecanismos efectivos de prevención, atención y detención de las conductas violentas entre estudiantes,

tampoco entre docentes y estudiantes.

Para detener este problema es necesaria la participación de los diferentes actores sociales: la familia, la comunidad, las instituciones del Estado, tales como Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad, Patronato Nacional de la Infancia y otros.

El respeto hacia las otras personas es un valor fundamental en la sociedad y existen diferentes formas de resolver los conflictos sin necesidad de utilizar la violencia. Por lo tanto, considerando el anterior análisis, urge la atención y acción inmediata de las instituciones competentes, en ese sentido la Defensoría de los Habitantes recomienda:

1. Que el Consejo Nacional de la Niñez y al Adolescencia, defina políticas relacionadas con la prevención, atención y detención de la violencia en centros educativos.
2. Que en atención a esas políticas el Ministerio de Educación Pública integre, mediante decreto ejecutivo, una comisión interinstitucional encargada de trabajar en esta temática. Las posibles instituciones convocadas son Ministerio de Seguridad, Ministerio de Justicia, Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) y organizaciones de la comunidad entre otras.
3. Que se diseñe un plan nacional para prevenir, atender y detener la violencia en centros educativos, que promueva y fomente, en el ámbito de la familia, la escuela y la

comunidad, una cultura de no violencia.

4. Que se investigue en profundidad sobre el “bullying”, posibles causas, características específicas, así como otras variables relacionadas y de interés para prevenir y atender el problema.
5. Que se diseñe e implemente una campaña de “acercamiento escuela-hogar”, en la que se promueva el establecimiento de reglas o normas claras y que se difundan y se apliquen con justicia y equidad.
6. Que se instrumenten metodologías de intervención que permitan reflejar las vivencias de los estudiantes, donde puedan aprender y visualizar las consecuencias psicológicas, sociales y legales de sus actos.
7. Que el Ministerio de Educación Pública implemente efectivos y eficaces mecanismos de corrección para formar y educar al estudiante, no así como usualmente ocurre en la práctica, que es un “mecanismo de corrección en sí mismo” que se aplica por que así lo establece la norma, sin que medien acciones pedagógicas.

2.4.2 La in-seguridad en los centros educativos

Introducción

Los seres humanos convivimos en sociedades en donde la armonía, la paz y la libertad son ingredientes esenciales para el adecuado desarrollo individual y colectivo. No en vano los problemas de in-seguridad ocupan uno de los primeros lugares entre las preocupaciones de la ciudadanía y, por consiguiente, una de las responsabilidades ineludibles del Estado.

El tema de la in-seguridad está estrechamente ligado con el de la violencia y la criminalidad. La seguridad ciudadana es definida por el PNUD como “la condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros.”¹⁸ Comprende entonces la ausencia de temores a una agresión violenta y el respeto a la integridad física. Significa poder disfrutar de la seguridad en el hogar, en la calle, en la escuela sin miedo a perturbaciones.

De acuerdo con esta definición la in-seguridad está determinada por un elemento objetivo que se relaciona con el temor producto de la victimización o episodios efectivos de criminalidad y uno subjetivo que tiene que ver con el sentimiento de temor basado en la percepción que la persona tiene de la realidad a partir de los eventos relatados por otros, particularmente por los medios de comunicación.

Recientemente, muchas de las inquietudes y temores en torno al tema de la in-seguridad se han volcado hacia el ámbito educativo, debido a las manifestaciones de violencia que se vienen presentando, cada día con mayor frecuencia, en escuelas y colegios y en las que se ven involucrados/as estudiantes como víctimas o victimarios.

Esos temores, además, se ven alimentados por el manejo inadecuado de la información que hacen algunos medios de comunicación que, de forma detallada, dan cuenta de esos “sucesos”: niños y niñas que aparecen muertos en su camino hacia o de vuelta

¹⁸ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Editorama, S. A. PNUD; San José, Costa Rica, 2006

de la escuela; la magnificación en la incidencia de casos de abuso sexual por parte de docentes en perjuicio de sus estudiantes, agresiones físicas de estudiantes contra docentes o contra otros estudiantes. En fin, una larga lista que funciona como disparador de la sensación de inseguridad de la población.

Todo ello lleva a cuestionarse qué está sucediendo en la sociedad costarricense, en la familia y, de manera particular, en la escuela. Acaso esta dejó de ser un lugar de encuentro e integración social, para convertirse en un espacio del temor -utilizando el término del PNUD¹⁹-, donde los niños, niñas y adolescentes se ven expuestos a toda clase de perturbaciones y violencia. Acaso Costa Rica transita por el mismo camino que han recorrido otras sociedades, donde sus escuelas han terminado convertidas en fortalezas contra el hampa.

El presente capítulo pretende abordar estas interrogantes en torno al tema de la inseguridad en los centros educativos, así como analizar algunas de los posibles factores que potencian el fenómeno, tanto en su aspecto objetivo como en el subjetivo. Asimismo, se verterán algunas recomendaciones que, en criterio de la Defensoría de los Habitantes, pueden contribuir a mejorar la seguridad en las escuelas y colegios.

La responsabilidad de la familia y el entorno (comunidad –medios de comunicación) frente a la inseguridad en los centros educativos.

Para comprender el fenómeno de la inseguridad en centros educativos, se debe partir, de que la escuela no es una entidad aislada del resto del

conglomerado social o simplemente una estructura de cuatro paredes, dotada de pupitres y pizarra. Por el contrario, es una de las instituciones que, junto con la familia, la comunidad y, los medios de comunicación, cumple con una función socializadora.

La función formativa de la escuela se define, fundamentalmente, a partir de la interacción entre dos personas, docente–estudiante, mediada por el proceso de enseñanza –aprendizaje, en el que también los padres y madres de familia o responsables juegan un papel importante de apoyo y seguimiento.

También la comunidad participa en esta ecuación porque finalmente estudiantes, padres de familia y docentes pertenecen a una comunidad en la que se asienta la escuela y cuyo nivel de desarrollo e índices de pobreza, efectividad de la gestión del gobierno local, forma de organización, grado de compromiso de sus vecinos y dirigentes en la solución de problemas y la inseguridad, entre otros aspectos, influye en el quehacer del centro educativo. No se puede dejar de lado el hecho de que las juntas de educación están conformadas por personas nombradas por los ayuntamientos.

Señalar lo anterior resulta necesario porque el fenómeno de la inseguridad en escuelas y colegios no está desvinculado de modo alguno del problema de inseguridad ciudadana en general. La violencia y los problemas de inseguridad en los centros educativos no surgen por una suerte de generación espontánea ni tienen sus orígenes en su interior, sino que se encuentran en la familia y en la comunidad y se reproducen en la escuela. No es por casualidad que los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de violencia intrafamiliar presenten, con bastante frecuencia,

¹⁹ Ídem, p. 174.

problemas de interrelación en la escuela o colegio.

Estas circunstancias influyen decididamente en la inseguridad real o vivida (objetiva), como en la percibida (subjetiva); con el agravante de que esta última se llega a interiorizar a tal grado que llega a convertirse en realidad, por las reacciones que genera en la población y en los sistemas de control social.

Finalmente, es preciso indicar que los medios de comunicación tienen una fuerte influencia en la inseguridad subjetiva.

En efecto, la forma en que se presentan los hechos noticiosos a menudo tienden a generar una percepción sobre la seguridad en centros educativos que no siempre es congruente con la realidad.

Es necesario llamar la atención acerca de la tentación de algunos medios de querer hacer uso de la “rentabilidad” que deviene de presentar una imagen de personas menores de edad que figuran como víctimas o victimarios de hechos delictivos criminal, lo cual lleva a menudo a la generalización de los fenómenos y al desarrollo de “cruzadas” que utilizan el miedo al crimen y el dolor de las víctimas, para justificar campañas de “ley y orden”²⁰

Se debe procurar un adecuado balance entre la función informativa de los medios de comunicación y los derechos de las personas menores de edad, particularmente en cuanto al respeto de los principios de

confidencialidad y privacidad que debe tener todo proceso en que esté involucrada una persona menor de edad.

Tres factores que contribuyen a potenciar problemas de in-seguridad en escuelas y colegios:

- *Problemas en infraestructura y mobiliario educativos.*²¹

En el país los problemas relacionados con la infraestructura y mobiliario educativo son una constante desde hace ya varias décadas. Siempre hacen falta más aulas, escuelas y colegios, pupitres y todos los años se requiere reparar muchos más. Si bien se trata de una situación hasta cierto punto normal en materia de educación debido a las características del derecho de que se trata y del comportamiento del sector -por un lado en cada curso lectivo que inicia se experimenta un crecimiento en la matrícula y, por otro tanto la infraestructura como el mobiliario sufren los desgastes normales ocasionados por el uso intensivo de las instalaciones- en realidad, el caótico estado actual de la infraestructura y mobiliario educativo es el resultado de varias décadas de falta de inversión en este rubro, debido a limitaciones presupuestarias. Para el año 2005, casi la tercera parte de las aulas académicas en escuelas y colegios están en regular o mal estado y hay un déficit de 3.974 aulas. Hay un déficit de 162.288 piezas de mobiliario entre pupitres unitarios y mesas y sillas de pupitre. Del mismo modo, más del 40 % de los servicios sanitarios están en

²⁰ Ver: Viquez, M y Goebel, M. (2003). Victimología: revictimización de niños, niñas y adolescentes en los procedimientos disciplinarios contra los docentes del sistema educativo. En: Revista Costarricense de Psicología (35) 22.

²¹ Sobre este tema la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los Habitantes tramita los expedientes N° 19343-26-2005, 19822-26-05, el 19968-26-2005 y 21049-26-2006.

regular o mal estado y hacen falta 3.261 nuevos²².

El déficit de aulas deriva en otro problema: el hacinamiento. En aulas diseñadas para atender entre 32 a 35 estudiantes se atiende, en ocasiones, a más de 40. En estas condiciones las probabilidades de roces y conflictos interpersonales son mucho mayores, lo cual potencia los problemas de inseguridad

Aunado con lo anterior son pocos los centros educativos públicos que cuentan con condiciones de infraestructura apropiadas para incentivar el deporte en los educandos y muchos otros con déficit de aulas se han visto en la necesidad de utilizar sus instalaciones deportivas y culturales (gimnasios y salones de actos) para levantar allí aulas improvisadas que, no está de más señalar, no cuentan con las condiciones adecuadas para el desarrollo del proceso de enseñanza aprendizaje.

Esta situación no solo representa un riesgo constante para la salud y la seguridad física de estudiantes, personal docente y administrativo, padres de familia y para cualquier otra persona que visite el centro educativo, sino que también incide en el estado emocional de las personas y, por consiguiente, en las relaciones interpersonales y en la percepción de inseguridad.

Por otra parte, los problemas de infraestructura se constituyen en factor reproductor de la pobreza, la exclusión social y el abandono institucional y estatal, engrosando aún más las

brechas sociales existentes porque la población con mayores recursos económicos optará cada vez más por la iniciativa privada, que ofrece ventajas comparativas tanto en la calidad de la educación como en sus instalaciones, que son, en términos generales, más atractivas y seguras.

La solución de este problema no es sencilla ya que necesariamente se requiere recursos para la construcción de más aulas, escuelas y colegios, así como para hacer las reparaciones necesarias.

- *El impacto del consumo y tráfico de sustancias psicoactivas y las armas de fuego*

Hoy más que nunca existe en los padres de familia una gran preocupación por el consumo de sustancias psicoactivas, principalmente por la mayor exposición y facilidad de acceso que actualmente tienen las personas menores de edad a las mismas. Además, distintas investigaciones han determinado que la edad de inicio en el consumo de alcohol y tabaco ha bajado considerablemente²³.

De forma lamentable, el camino hacia la escuela se ha tornado en uno de los lugares donde inescrupulosos interceptan a los niños y niñas para ofrecerles drogas y luego reclutarlos para su distribución a lo interno del centro educativo.

Pero el consumo de las sustancias psicoactivas no solamente es un problema por el deterioro que ocasiona a la salud y la calidad de vida de las

²² Información basada en datos estadísticos obtenidos en el departamento de Estadística del Ministerio de Educación Pública.

²³ Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Venciendo el Temor: (In)seguridad Ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica. Editorama, S. A. PNUD; San José, Costa Rica, 2006. p. 292

personas menores de edad, sino que los negocios y redes relacionadas con su distribución son factores desencadenantes de violencia e inseguridad

La proliferación de armas también es un factor importante de inseguridad en la sociedad y, en forma particular, en los centros educativos, donde estudiantes ya han comenzado y ingresar con armas tomadas de sus hogares. Según el PNUD, el 5% de la población posee un arma de fuego. Su tenencia se justifica en la necesidad de contar con un medio de defensa frente a la violencia y la delincuencia y por la desconfianza en la Fuerza Pública y en el sistema penal. Sin embargo, la tendencia cada vez mayor de querer tomar la ley y la justicia por la propia mano y por la vía de las armas, ya ha pasado la factura a la sociedad cobrando caro con la vida de niños y niñas el descuido de los adultos en el manejo y guarda de estas armas letales. Por otra parte, la posesión de armas le transmite a las personas menores de edad el mensaje de que la violencia es una forma legítima de resolución de conflictos.

- *Las respuestas inadecuadas de las autoridades educativas frente al hostigamiento y violencia entre estudiantes*²⁴

Uno de los factores más lamentables del fenómeno de la inseguridad en los centros educativos -recientemente difundido por los medios de comunicación colectiva- es la agresión

²⁴ Actualmente, la Dirección de Niñez y Adolescencia tramita el expediente N° 19763-26-2005, que es una queja relacionada con este tema. Además, en el Informe Anual 1997-1998 de la Defensoría de los Habitantes de la República, el tema fue abordado bajo el título "La educación: un derecho de convivencia armónico". P. 53.

entre los mismos niños, donde se establecen relaciones de abuso y hostigamiento que en ocasiones terminan en actos de violencia física.

Al profundizar en la situación, se encuentra que en muchos de los episodios de violencia son previsibles y prevenibles, en tanto se registran antecedentes institucionales de menor gravedad, desatendidos. Lo anterior se explica porque hay una percepción y vivencia de que no existen normas ni reglas claras para ninguna de las partes. La queja general ya sea de los alumnos, docentes o padres de familia es que no están definidas con claridad las reglas del juego.

Obviamente, una situación de esta naturaleza, aparte del clima de incertidumbre, propicia la emergencia de una serie de respuestas subjetivas e individuales para la solución de los conflictos, que crean dos condiciones inaceptables: la ausencia de intervención, o el exceso y la arbitrariedad. Ambas situaciones son una violación de los derechos de las personas, menores de edad. Por lo demás, no es extraño que esto posibilite la tentación de asumir la "justicia por las propias manos", "hacerse la vista gorda", o intervenir con el prejuicio, el autoritarismo y la arbitrariedad.

Reacción estatal ante la situación de Inseguridad en los centros educativos

La reacción estatal frente a la inseguridad en centros educativos se ha dado en dos vías. Por un lado, el Ministerio de Educación giró instrucciones a todas las instituciones educativas del país para que procedieran a realizar revisiones o chequeos a los estudiantes y sus pertenencias con la finalidad de detectar la presencia de drogas o

armas. A pesar de la oposición de algunos sectores vinculados con la defensa de los derechos de las personas menores de edad y de las observaciones realizadas por esta Defensoría en el sentido de que esas acciones exceden el mandato de la institución y los fines de la educación costarricense, la práctica aún se mantiene.

Por otra parte, en los últimos cuatro años se han aprobado leyes que procuran abordar el problema de la seguridad en los centros educativos.

Una es la Ley de Creación de la Policía Escolar y de la Niñez, N° 8449, cuya finalidad es la creación de un “cuerpo especializado en la vigilancia y resguardo de los menores que asisten a los centros educativos” de primaria y secundaria, dependiente del Ministerio Seguridad Pública.

También se aprobó la Ley N° 8435, Ley de Creación de la Comisión Nacional para la Seguridad Escolar, que aborda el problema de la inseguridad desde un enfoque más integral porque incluye la prevención de accidentes en las escuelas y para ello dispone la creación de la comisión en cuestión que tendrá las siguientes funciones:

a. Investigar las causas de la inseguridad escolar y colegial, planificar y asesorar respecto de la aplicación de políticas, programas, directrices y normas en materia de prevención y seguridad. Asimismo, deberá brindar especial atención a la prevención y el manejo de la violencia, los secuestros, las armas y los explosivos en los centros educativos de todo el país.

b. Desarrollar políticas en materia de prevención de accidentes escolares en los centros educativos y fuera de ellos, y coordinar acciones con las distintas

instituciones que tratan la materia en el país.

c. Elaborar programas de prevención, material didáctico e ilustrativo para el desarrollo de la labor docente.

d. Coordinar con las estructuras administrativas y docentes del Ministerio de Educación Pública la ejecución de los programas y las estrategias en materia de prevención y seguridad.

e. Rendir, al ministro de Educación Pública, un informe anual de labores con los detalles de las acciones y actividades realizadas.

f. Todas las funciones que le sean indicadas por el ministro de Educación Pública en relación con la función y la materia.

Consideraciones finales.

✓ En el Informe Anual correspondiente al período 1997-1998 esta Defensoría señaló “la existencia de una situación sociológica en la comunidad educativa, donde existe la percepción de “ausencia de normas y reglas del juego claras” referidas al tema de la disciplina escolar y las relaciones de los diferentes actores, como son los padres o representantes, alumnos y docentes”, que aún persiste y que debe atenderse con el fin de prevenir que derive en situaciones extremas de desatención, o en el uso de medidas antojadizas y arbitrarias que violentan los derechos de los y las estudiantes.

✓ Frente a la problemática actual del consumo de sustancias psicoactivas y la tenencia de armas en centros educativos, la función del Ministerio de Educación debe ser preventiva, nunca represiva, ya que

existen en el país instituciones especializadas para atender, investigar y sancionar a quienes transgredan el ordenamiento jurídico costarricense, tal como el Ministerio de Seguridad, Organismo de Investigación Judicial.

✓ Para el cumplimiento de sus fines de carácter educativo-formativos, la escuela tiene el deber de orientar y exigir cierto tipo de comportamientos por parte de los estudiantes, para lo cual puede y debe hacer uso, de forma racional, de la autoridad que por ley le es conferida, con pleno respeto de los derechos del educando.

✓ Complementariamente, es necesario que la escuela se acerque más al estudiante, que lo conozca mejor y sobre todo que comprenda el contexto familiar y social en el cual se desarrolla. Los problemas de interrelación del educando pueden derivarse de situaciones conflictivas o difíciles que el niño, niña o adolescente esté viviendo o atravesando en su hogar y que el maestro desconoce.

✓ Es preciso diseñar estrategias para rescatar el papel de la escuela como espacio para compartir y de integración y encuentro social, de los niños y las niñas y no solamente como centro de aprendizajes académicos.

Recomendaciones

En virtud de la situación de inseguridad que se vive en los centros educativos, la Defensoría de los Habitantes plantea lo siguiente a manera de recomendación:

1. Que de forma particular el Ministerio de Educación atienda el fenómeno de agresión y hostigamiento entre estudiantes, adoptando las acciones pedagógicas correctivas y disciplinarias del caso, donde se atienda las motivaciones tanto del agresor, como el agredido y el contexto escolar donde esto se desarrolla y que los acciones que configuren delito sean denunciadas ante el Ministerio Público, sin dilaciones.

2. Que se realicen talleres con la comunidad educativa y medios de comunicación con miras a superar el paradigma de niño objeto de uso y castigo de los adultos, al de sujeto social de derechos y responsabilidades.

3. Que de manera conjunta, el Patronato Nacional de la Infancia, el Ministro de Seguridad Pública y el Ministerio de Educación, con la participación de toda la comunidad educativa: maestros, padres de familia y niños y niñas, desarrollen un “plan nacional de seguridad estudiantil” que ofrezca alternativas concretas para lograr el restablecimiento de los sentimientos de seguridad, tanto en su aspecto objetivo como en el subjetivo.

2.4.3 La discriminación de los adolescentes varones en razón de su identidad psicosexual: una forma de violencia social e institucional.

La Defensoría de los Habitantes recibió una queja planteada por un adolescente quien indicó que junto con aproximadamente 13 adolescentes varones con orientación sexual hacia el mismo sexo y que se encuentran en explotación sexual comercial, consideran que son discriminados y perseguidos por su orientación sexual, en la medida que no existen políticas públicas para esta población y también para quienes se encuentran en situación de callejización.

Consideran que debido a la ausencia de políticas públicas para atenderlos y protegerlos, tampoco se han realizado estudios o investigaciones sobre su situación. Para estos adolescentes, las instituciones públicas no cuentan con personal capacitado ni sensibilizado para atender adecuadamente su situación y en muchas oportunidades la intervención que realizan está influida por estereotipos. Para ellos, a las situaciones de rechazo y discriminación de que son objeto en el hogar, se agrega la que realizan algunos funcionarios de las instituciones llamadas a brindarles atención y protección.

La Defensoría, una vez que conoció la situación de este grupo de adolescentes que se sienten discriminados por su identidad psicosexual, procedió a investigar las actuaciones de los funcionarios del Patronato Nacional de la Infancia, la existencia de investigaciones sobre el tema, y la definición de políticas públicas específicas para esta población, con el fin de determinar si existen violaciones a los Derechos Humanos de este grupo de adolescentes.

Se pudo determinar que en muchos casos se trata de adolescentes en situación de explotación sexual comercial, lo que requiere de una intervención especializada de las instituciones estatales encargadas de garantizarles la protección especial. Si bien es cierto instituciones como el PANI han atendido el tema para niñas y adolescentes mujeres, lo cierto es que no hay un programa específico dirigido a estos adolescentes varones, lo que determina que se usen los procedimientos usuales que no están preparados ni sensibilizados para respetar de forma plena la identidad psicosexual y condiciones de vida de estos adolescentes.

En ese sentido la Defensoría de los Habitantes ha reiterado, que tanto los instrumentos normativos internacionales ratificados por Costa Rica²⁵, como la normativa nacional²⁶ en materia de niñez y adolescencia establecen el deber del Estado de proteger a las personas menores de edad, sin distinción alguna, de todas las formas de explotación y abuso, incluidos los sexuales. A la luz de esa normativa, las personas menores de edad víctimas de explotación sexual comercial²⁷ se encuentran frente a una clara violación de sus derechos, por lo que es necesario que las instituciones correspondientes destinen todos los recursos necesarios y adopten todas las medidas administrativas, normativas, y de cualquier otra índole

25 Artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

26 Artículos 51 y 55 de la Constitución Política; artículos 1 y 3 (incisos "l" y "n") de la Ley Orgánica del PANI, Ley No. 7648; artículos 13, 19 y 24 del Código de la Niñez y la Adolescencia, Ley No. 7739.

27 Para mayor información se pueden consultar los Informes Anuales de la Defensoría de los Habitantes de los períodos 1997-1998, 1998-1999 y 1999-2000

que contribuyan a combatir esta violación de derechos.

Por otra parte, se ha constatado que el tema de la diversidad sexual y la explotación sexual adolescente masculina no se ha incorporado en los planes y programas del Patronato Nacional de la Infancia ni del Gobierno de la República. Un ejemplo de esta situación se encuentra en el Plan para la Superación de la Pobreza y Desarrollo de las Capacidades Humanas "Vida Nueva", para el período 2002-2006, en donde sólo existe una mención al respecto y se refiere a la creación de dos centros de atención especializada: uno para atención de personas menores de edad que viven en la calle y el otro para la atención de personas menores que se encuentran en explotación sexual.

En relación con la explotación sexual adolescente masculina, el PANI no ha ejercido su función rectora y no ha realizado las coordinaciones interinstitucionales necesarias para brindarle a esa población la protección especial y la atención integral que tienen derecho. No existe una atención adecuada por parte del PANI ya que en sus programas no se observa una atención y abordaje específico y especializado.

Para la Defensoría de los Habitantes es necesario sensibilizar y capacitar en temas de diversidad sexual y masculinidad al personal técnico de atención del PANI. Es importante recordar que esta temática en muchas ocasiones genera reacciones estereotipadas por parte de la población en general y de la cual no se escapan, necesariamente, el personal de las instituciones del Estado si no cuentan con la capacitación correspondiente.

Si bien, en el país existen programas para la atención de mujeres

adolescentes en explotación sexual comercial, para los hombres adolescentes, en esta misma situación, no existen opciones especializadas. La atención especializada de la explotación sexual comercial adolescente masculina no debe entenderse como una medida segregante o discriminatoria; por el contrario, atender, igualmente a poblaciones menores de edad que presentan o viven problemáticas distintas, además de ser inconveniente y discriminatorio, es contrario a su interés superior. Si las condiciones, circunstancias y necesidades de las personas menores de edad no son homogéneas tampoco deben serlo las alternativas, estrategias y metodologías para su atención y protección.

En lo que corresponde al interés superior de las personas menores de edad, el artículo 4 del Código de la Niñez y la Adolescencia señala que:

"En la formulación y ejecución de las políticas, el acceso a los servicios públicos y su prestación, se mantendrá siempre presente el interés superior de estas personas. Toda acción u omisión contraria a este principio constituye un acto discriminatorio que viola los derechos fundamentales de esta población."

Por otra parte, los artículos 5 y 6 de este Código indican que para determinar el interés superior, las autoridades administrativas o judiciales deben tomar en consideración las particularidades personales, socio-económicas y culturales de cada persona menor de edad.

Para la Defensoría de los Habitantes el PANI ha sido omiso en la atención de la población masculina adolescente en explotación sexual o que son

discriminados por su identidad psicosexual. Ni la institución ni sus funcionarios están preparados para recibir y atender a esta población, por lo que, por omisión, estas personas menores de edad se encuentran en una situación discriminatoria reiterada: en sus hogares, en la sociedad y en las instituciones que deben brindarles atención y protección.

En criterio de la Defensoría los temas de explotación sexual comercial masculina y de discriminación por identidad psicosexual se deben incorporar en los planes y programas nacionales de la niñez y la adolescencia. Además se deben promover y realizar diagnósticos específicos sobre la situación de los niños y adolescentes en explotación sexual comercial²⁸, tomando en cuenta la perspectiva de género a partir de la construcción de las masculinidades.

Finalmente, la Defensoría de los Habitantes considera necesario que el Estado costarricense promueva el establecimiento de alternativas de atención especializadas para la población adolescente masculina en explotación sexual comercial y que se integren los esfuerzos interinstitucionales para la atención integral de estas personas menores de edad. Es necesario que el país defina políticas públicas que contribuyan a erradicar los fenómenos discriminatorios por identidad psicosexual tanto en el nivel

²⁸ Sobre este tema, la única investigación que se tiene conocimiento en el país es la realizada por Rogelio Pardo Hernández, titulada "Explotación Sexual Comercial de Varones. La ruta de vulnerabilidad y las características de los explotadores desde la percepción de los niños y adolescentes víctimas". Proyecto de Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Psicología de la Universidad de Costa Rica. (En proceso)

institucional como en la colectividad en general.

Para la Defensoría de los Habitantes este tipo de discriminaciones, institucionales y sociales, constituyen una forma de violencia que afecta el desarrollo integral de las personas menores de edad. A partir de lo anterior, es urgente que los diferentes grupos sociales y las instituciones realicen todos los esfuerzos posibles para atender adecuadamente a estas personas menores de edad y contribuir con la construcción de una sociedad más respetuosa, libre de violencia, tolerante de las diferencias que existen entre todas las personas.

2.4.4.- La falta de atención especializada para las personas menores de edad con adicción a sustancias psicoactivas: una forma de violencia institucional contra esta población.

La falta de opciones institucionales para la atención de las personas menores de edad con adicciones a drogas fue abordado por la Defensoría de los Habitantes en el expediente 15624-26-2003-QJ²⁹, y se encuentra actualmente en seguimiento. En esa oportunidad la institución constató "*que en el país no existen alternativas estatales de protección integral para esta población y que les ofrezca la posibilidad de dejar la dependencia y rehabilitarlos con respecto al consumo de sustancias psicoactivas de manera que se les garantice su pleno desarrollo*".

En el mes de noviembre del 2005, la Jefatura del Servicio de Hospitalización del Hospital Nacional Psiquiátrico, le solicitó a la Defensoría de los

²⁹ Este tema también se trató en el Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes del período 2003-2004.

Habitantes intervenir como facilitador de un espacio de diálogo interinstitucional con la participación del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), el Patronato Nacional de la Infancia, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social y el Juzgado de Niñez y Adolescencia. Todo ello, con el propósito de analizar la situación que se presentó en la Unidad de Atención a Niños, Niñas y Adolescentes (de ese centro médico), a partir de las resoluciones emitidas por el Juzgado de Niñez y Adolescencia, el cual estableció medidas cautelares para que los adolescentes que presentaban adicciones a drogas fueran internados en ese centro médico.

En los procesos especiales de protección dictados por el Juzgado de Niñez y Adolescencia, esa dependencia judicial solicitó, tanto al PANI como al IAFA, que presentaran propuestas de tratamiento que incluyeran objetivos y plazos por cumplir, para así poder evaluar el avance de los tratamientos, además les solicitó informes semanales de la situación de las personas menores de edad.

Se constató que estos informes no fueron remitidos de forma ágil al Juzgado, lo que provocó que estas personas menores de edad se mantuvieran internadas en el Hospital Nacional Psiquiátrico, pese a que la etapa médica de desintoxicación ya se había cumplido.

A partir de esa situación, la Defensoría de los Habitantes inició un proceso de acompañamiento y abogacía, para lograr que cada una de las instituciones cumpliera con lo indicado por las autoridades judiciales y se garantizaran los derechos de las personas menores de edad, para evitar posibles problemas en ese centro médico a

partir de la permanencia prolongada de esas personas menores de edad en un lugar que no es especializado en el tratamiento de adicciones, una vez superada la fase de desintoxicación. De forma adicional y como consecuencia de la sobrepoblación producto de los internamientos de niños y adolescentes con problemas de adicción, se produjo, además, serias limitaciones para la atención de los niños y adolescentes con problemas psicopatológicos.

Con la participación de todas las instituciones involucradas, se realizaron diversas reuniones y se establecieron dos procesos para atender adecuadamente a la población de personas menores de edad con adicciones: el primero de ellos consistió en la atención inmediata, es decir cómo abordar la situación de estos adolescentes a partir de las resoluciones judiciales, tanto en la fase de desintoxicación como en la parte de la rehabilitación; y el segundo proceso se refiere a las acciones necesarias a mediano plazo, como la construcción de un centro especializado y el establecimiento de un protocolo³⁰ para atenderlos de forma adecuada.

En cuanto a la atención inmediata de estas personas menores de edad, las instituciones definieron que el proceso terapéutico se brindaría en dos fases: la primera consistía en la desintoxicación, lo cual le correspondía a la Caja Costarricense de Seguro Social por medio del Hospital Nacional Psiquiátrico; y la segunda fase, que corresponde al proceso de rehabilitación y reinserción familiar o

³⁰ La definición del protocolo de atención se realizaría simultáneamente al proceso de atención (desintoxicación / rehabilitación) de las personas menores de edad que ya contaban con las medidas de protección dictadas por el Juzgado.

comunal, la asumiría el IAFA conjuntamente con el seguimiento del PANI.

A partir de las medidas de protección, dictadas por el Juzgado de Niñez y Adolescencia, un total de treinta personas menores de edad fueron ingresadas en el Hospital Nacional Psiquiátrico, situación que, según informaron autoridades de ese centro médico, produjo la saturación del servicio.

Aunado a la saturación, en reiteradas oportunidades autoridades de ese centro médico informaron sobre el riesgo en que se encontraban esos adolescentes, en primera instancia porque no se les brindaba continuidad en el proceso terapéutico, y por otra parte, que el hospital no cuenta con la capacidad técnica, de recurso humano, de seguridad, los protocolos de atención y de servicio necesarios para abordar esta problemática que no se limita únicamente a la atención médica ya que requiere de una rehabilitación psicosocial.

En síntesis, el Hospital Nacional Psiquiátrico no es un centro especializado en el tratamiento de adicciones para personas menores de edad, situación que, de mantenerse, incide de forma negativa en el servicio que se debe brindar a los usuarios menores de edad con trastornos mentales y conductuales, que es la población que ese Centro Médico debe cubrir.

La Defensoría de los Habitantes coincide con el criterio de funcionarios del Hospital Nacional Psiquiátrico, en que ese centro médico no es el espacio adecuado para brindar todas las etapas del proceso de rehabilitación de las personas menores de edad con adicciones, porque asumir esta función excede su misma naturaleza. Es

importante mencionar que la permanencia prolongada de estas personas menores de edad en ese centro médico, sin contar con el proceso terapéutico adecuado representa, además de una posible violación a sus derechos, una violación a los derechos de las personas menores de edad con trastornos mentales y psiquiátricos que deben ser atendidas en ese mismo sitio.

Para la Defensoría de los Habitantes, la inexistencia de alternativas de atención con programas integrales para las personas menores de edad con adicciones a sustancias psicoactivas, representa una clara violación al derecho a la protección estatal que tienen los niños, niñas y adolescentes, establecido en el artículo 13 del Código de la Niñez y la Adolescencia, porque es responsabilidad del Estado proteger y atender, mediante programas interinstitucionales de atención, desintoxicación y rehabilitación a esta población.

Sobre el tipo de atención para estas personas menores de edad, la Defensoría considera que todas las instituciones involucradas (PANI, IAFA, CCSS, Ministerio de Salud, Instituto Costarricense contra las Drogas, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud), deben establecer con prontitud alternativas de atención que no se limiten al aspecto médico (desintoxicación) sino que debe ser un proceso interinstitucional. Si bien es cierto las resoluciones judiciales para proteger a las personas menores de edad con adicciones a sustancias psicoactivas, buscan garantizarles su protección, el proceso no se debe limitar a ello, y por el contrario instituciones como el IAFA y el PANI deben ejercer sus potestades legales y cumplir lo que la normativa les exige para ofrecer posibilidades de

tratamiento eficaces para estos niños, niñas y adolescentes.

En cuanto a las responsabilidades institucionales, es necesario destacar que a partir de un esfuerzo de coordinación interinstitucional, liderado por el PANI, se logró la redacción de un protocolo de atención para las personas menores de edad con adicciones, documento con el que se pretendía atender a la población que contaba con medidas de protección; sin embargo, debido a la falta de un centro especializado, y por no contar el IAFA ni la CCSS con los recursos de infraestructura y de personal capacitado, no ha sido posible ofrecerle a estas personas menores la atención que requiere.

La Defensoría tiene conocimiento de que el Poder Ejecutivo cuenta con un proyecto de creación de un Centro Especializado, cuya ejecución sería asumida por el IAFA y contaría con la colaboración de la CCSS, el Ministerio de Salud, el PANI, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, entre otros³¹.

Para la Defensoría de los Habitantes, la construcción de este centro especializado reviste de gran importancia y urgencia para la atención adecuada de las personas menores de edad con adicciones a sustancias psicoactivas y no se violenten sus derechos a la protección especial del Estado (según lo señala el Código de la Niñez y la Adolescencia) y además se cumpliría lo que el legislador previó al aprobar la Ley N° 8204, Ley de

"Reforma Integral de la ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado y actividades conexas", que en su artículo 166 autorizó la creación de centros especializados en la atención de los farmacodependientes y estableció un plazo máximo de cuatro años para la creación de estos centros. Esta Ley fue aprobada por la Asamblea Legislativa en el mes de diciembre del 2001.

Finalmente, para la Defensoría de los Habitantes, el incumplimiento, por parte del Estado, en la no atención adecuada de esta población, se constituye en una clara violación del derecho al desarrollo integral y a la protección estatal de las personas menores de edad, que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia y la Convención de los Derechos del Niño, por lo que insta a las instituciones responsables, para que mediante una Comisión Nacional del más alto nivel político, se prosiga con el proceso de creación de un sistema nacional de atención, prevención y protección de esta población.

Reflexión final:

La prevención de la violencia, el empoderamiento y participación de los niños, niñas y adolescentes, el fortalecimiento de las políticas públicas universales y de protección y un cambio de la conciencia colectiva sobre la niñez y adolescencia como ciudadanos sociales con derechos y obligaciones, a la luz del marco jurídico vigente en la materia, son el corolario y la base para el desarrollo de una política pública sobre el tema de la violencia contra la niñez y adolescencia.

³¹ Esta información consta en el oficio PE-546-2006, de fecha 22 de febrero del 2006, dirigido al Juzgado de Niñez y Adolescencia y suscrito por la señora Rosalía Gil Fernández, Presidenta Ejecutiva del PANI.

Por el respeto a la diversidad y la no exclusión

Dirección de Protección Especial



“La discapacidad es un asunto de derechos humanos! (...) Aquellos de nosotros que tenemos una discapacidad estamos hasta la coronilla de ser tratados por la sociedad y por nuestros conciudadanos como si no existiéramos o si fuéramos extraterrestres. Somos seres humanos con igual valor, reclamando derechos iguales.

Si preguntamos, la mayoría de la gente, incluyendo políticos y otros tomadores de decisión, están de acuerdo con nosotros.

El problema es que no asumen las consecuencias de este principio y no están listos para actuar de conformidad.”

Bengt Lindqvist,
Relator especial de discapacidad de las Naciones Unidas, 2000”
Traducción no oficial. QUINN y DEGENER,
Human Rights and Disability,
Naciones Unidas, 2002, p. 9

sus transitorios, alcanzando con ello su plena exigencia jurídico- formal. La Defensoría de los Habitantes considera esta ocasión propicia para reflexionar sobre el grado de cumplimiento de dicho cuerpo normativo, a partir de las denuncias recibidas en esta institución a lo largo de estos años, con el propósito de contribuir a la promoción de las políticas y acciones necesarias para el mejoramiento de la calidad de vida y el ejercicio de una ciudadanía plena de la población con discapacidad.

Al igual que otros grupos sociales, históricamente las personas con discapacidad han experimentado condiciones de discriminación en muy diversos ámbitos de la sociedad, entre los cuales se encuentran la educación, el trabajo, el espacio físico, el transporte público y la recreación. Los prejuicios y estereotipos que recaen sobre este sector de la población son las principales causas de las condiciones adversas que enfrentan. En muchos casos, estas concepciones y actitudes prejuiciadas son asumidas de forma inadvertida por los demás miembros de la sociedad, lo que invisibiliza su existencia y niega las oportunidades de reversión de estas mismas concepciones y prácticas.

El motivo para promulgar la Ley N° 7600 fue precisamente eliminar la

1. Antecedentes

El 29 de mayo de 2006, se cumplió el décimo aniversario de la vigencia de la Ley N° 7600 –Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad- y se venció el último de

discriminación contra las personas con discapacidad, mediante la promoción de médico-asistencialista, se pasa al modelo de Vida Independiente que procura su máximo desarrollo y el ejercicio de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Política y los tratados internacionales, colocando a la persona con discapacidad como titular de esos derechos y señalando al entorno como el principal factor de exclusión. En ese orden de ideas, la exposición de motivos de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad señala:

“Aún en nuestros días, se margina y se excluye a la persona con discapacidad de participar activamente en diversos procesos de la sociedad, lo que en última instancia impide el pleno ejercicio de sus derechos. (...) Por lo expuesto, se considera indispensable contar con un instrumento jurídico que garantice la equiparación de oportunidades y la no discriminación.”

Asimismo, con la promulgación de esta Ley se pretendió garantizar la igualdad de oportunidades para la población con discapacidad en el desempeño de los diversos ámbitos de la sociedad, lo que llamaba a una profunda transformación social que demanda del Estado, no sólo el reconocimiento formal de tales derechos sino la visibilización e inclusión de las particulares necesidades de este grupo social, principalmente en los procesos de planificación del Estado y de la asignación de recursos para garantizar oportunidades reales de desarrollo.

Tal y como fue concebida la Ley N° 7600, la discapacidad no es un tema exclusivo del sector salud o de asistencia social, sino que se asumió como competencia de toda la institucionalidad costarricense que debe estar preparada para la prestación de sus servicios a las

su plena participación social a partir de un cambio de paradigma. Del enfoque personas con discapacidad en condiciones de equidad, así como para su incorporación plena en su dinámica. Resulta evidente que las necesidades de las personas con discapacidad no se reducen a la rehabilitación de sus funciones y estructuras corporales, sino que abarcan todas aquellas indispensables para su efectiva inclusión en la sociedad.

Este modelo inclusivo y participativo se visualizó desde la misma formulación de la Ley, la cual tuvo su origen en las relaciones establecidas por las organizaciones de personas con discapacidad de Costa Rica, con las de otros países, de manera que surgió la idea de impulsar la promulgación de un cuerpo legal que desarrollara los derechos de ese colectivo conforme a su perspectiva. La Federación Costarricense de Limitados Funcionales constituyó entonces una comisión cuyo propósito era la redacción de un proyecto de ley, el cual fue posteriormente promovido por la asesoría presidencial en materia de discapacidad de ese momento.

La discusión de este proyecto de ley en la Asamblea Legislativa se vio apoyada por una comisión mixta integrada por diputadas, diputados, profesionales en diversos campos y personas con Discapacidad, a efecto que estudiara la iniciativa. Se destaca que dicha comisión, en el cumplimiento de la tarea encomendada, consultó las Normas Uniformes para la Equiparación de Oportunidades para las Personas con discapacidad, documento emanado de la Organización de Naciones Unidas, en el que se establecen estándares internacionales específicos de derechos para este sector de población.

Una vez que la comisión concluyó su tarea, el proyecto fue presentado al

Plenario Legislativo en donde fue aprobado en forma unánime, lo que, si bien representó para el naciente cuerpo normativo un enorme respaldo político-institucional, no necesariamente significaba la plena concienciación sobre el nuevo modelo que se planteaba, siendo aún preeminente en el ámbito político, la visión asistencialista.

Asimismo, en el sector institucional y en el propio colectivo de las personas con discapacidad y sus familiares, -que en su mayoría desconocían de la discusión de esta ley-, el cambio de paradigma era incipiente, por lo que luego de promulgada la ley, fue preciso emprender un fuerte proceso de promoción y capacitación tendiente a crear las condiciones básicas necesarias para su ejecución.

Pese a que a nuestro país aprovechó un momento coyuntural oportuno (existencia de voluntad política) y que el proyecto de ley fue consultado a diferentes instituciones, para la promulgación de una legislación de avanzada en materia de reconocimiento de derechos de las personas con discapacidad; como se verá posteriormente, aún faltaba crear las condiciones para consolidar el nuevo paradigma de la discapacidad, tanto en su asimilación como en su exigibilidad. Si bien la técnica legislativa que caracteriza la Ley n.º 7600, establece con claridad las obligaciones por sectores, así como plazos y sanciones en caso de incumplimiento, debe señalarse que en sus albores el sector público aún no estaba preparado para el efectivo cumplimiento de sus nuevas obligaciones ni las personas con discapacidad se habían organizado adecuadamente para desarrollar una estrategia de seguimiento sistemático al cumplimiento de dichas disposiciones, todo lo cual influiría en el futuro inmediato en la observancia de los plazos señalados en la ley para su ejecución.

2. Una ley de avanzada con grandes retos.-

Como se señaló, tanto en su concepción como en cuanto a su contenido y estructura, la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad difiere significativamente de otros cuerpos normativos de su época, dando origen a una nueva generación de leyes, sobre todo de aquellas relacionadas con el reconocimiento de derechos, caracterizada por la concreción de sus objetivos y la distribución clara de las responsabilidades que de ella deriva.

Igualmente, resulta una normativa altamente consistente en su propósito, la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, mediante la definición y desarrollo de los principales accesos o aspectos que requieren ser promovidos para alcanzarla. Tales son: el acceso a la educación, el acceso al trabajo, el acceso a los servicios de salud, el acceso al espacio físico, el acceso a los medios de transporte, el acceso a la información y a la comunicación y el acceso a la cultura, el deporte y las actividades recreativas. Todos ellos desarrollados a partir de principios fundamentales como la equiparación de oportunidades, la no discriminación, el desarrollo pleno, la accesibilidad universal y la participación de las personas con discapacidad.

Analizar el cumplimiento de todas las disposiciones de esta Ley excede los alcances del presente informe, siendo que, precisamente en el contexto del décimo aniversario de su promulgación, el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial ha desarrollado un diagnóstico del estado de situación de la población con discapacidad en el país, que presenta un panorama bastante claro de las condiciones en que actualmente se encuentra dicha población y que, colateralmente, da

cuenta de los avances en el cumplimiento de la normativa.¹

En este informe, el propósito es puntualizar los principales temas que por su relevancia abarcan la mayor parte de las obligaciones que el Estado y las instituciones públicas tienen para garantizar el efectivo respeto y disfrute de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, así como de los aspectos claves que han incidido en el grado de cumplimiento que a la fecha ha tenido la Ley n.º 7600. Lo anterior a partir de una lectura sistemática de las diferentes quejas que la Defensoría de los Habitantes ha recibido en el tema durante esta década.

Desde este punto de vista, se destacan cinco aspectos respecto de los cuales debe ser analizada la presente ley, referidos a la planificación en materia de discapacidad, asignación presupuestaria, fiscalización, concienciación e información, como elementos medulares para el logro de la equiparación de oportunidades.

El aspecto relacionado con la planificación es de particular importancia si se considera que una sociedad inclusiva y respetuosa de la diversidad, requiere que la desigualdad, entre otros, derivada de la discapacidad, se constituya en un eje de abordaje transversal, que requiere para su consecución de una organización sistemática de acciones. Como ha señalado la Defensoría de los Habitantes en informes anuales anteriores, la igualdad de oportunidades no surge de forma espontánea, sino que es un

proceso inducido, respecto del cual la ley plasma no sólo un compromiso de actuación, sino, además, el norte a seguir.

Buena parte de las normas de la Ley establecen, en forma explícita, la obligación del Estado y sus instituciones de planificar. Así por ejemplo, el artículo 4 dispone la inclusión de los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad, en los planes, programas y políticas. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 7600 establece que las instituciones públicas deben incluir en sus planes operativos las acciones y los proyectos que garanticen el acceso a sus servicios en todas las regiones y comunidades del país.

De igual manera, el tema de los presupuestos resulta concomitante a la planificación, en tanto se requiere de la dotación de los recursos necesarios, para lograr los objetivos propuestos. En ese sentido, el artículo 3 del Reglamento de la Ley n.º 7600 –Decreto N° 26831-MP del 20 de abril de 1998- establece que las dependencias públicas incluirán los recursos presupuestarios tendientes a la concreción de las acciones contenidas en los planes operativos.

Asimismo, la planificación debe contar con un monitoreo permanente para que no se pierdan de vista los objetivos y se pueda determinar el grado de eficacia de lo planeado en relación con los logros alcanzados, de ahí que el elemento de la fiscalización se incorpora al círculo básico para lograr el cumplimiento de la ley.

Al respecto, el artículo 5 de este Reglamento establece un ente rector (función que se le atribuye al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial) encargado de la fiscalización de que todas las instituciones del Estado ofrezcan las oportunidades y condiciones

¹ El Consejo Nacional de Rehabilitación conjuntamente con otras instituciones nacionales e internacionales elaboraron el “Estudio Básico sobre discapacidad”, que tiene el objetivo de ofrecer insumos para la toma de decisiones del sector público como de las organizaciones de la sociedad civil.

para la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad.

Por otra parte, el tema de la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, así como para la diversidad de colectivos sociales, no sólo supone normas, programas, presupuestos y control. Por tratarse precisamente de una verdadera transformación social, la única forma en que tal estructura resulte sostenible y progresiva es logrando un alto grado de concienciación y compromiso en relación con el ideal de una sociedad inclusiva, equitativa y respetuosa de los derechos de todas las personas más allá de las diferencias.

En el ámbito de la discapacidad, el cambio de paradigma se encuentra a la base de toda la reforma, debiendo propiciarse no sólo la erradicación de prácticas y actitudes discriminatorias, sino además promoviendo oportunidades tangibles, de forma que se rompa el ciclo de la exclusión y se garantice a las personas con discapacidad su plena participación social, particularmente cuando a este factor de exclusión concurren otros que agravan la situación, como lo es la pobreza.

La promoción del pleno desarrollo y la participación de las personas con discapacidad y sus organizaciones, principalmente en la formulación de las políticas y programas, en su ejecución y fiscalización, requieren de un efectivo acceso a la información, como fuente de conocimiento para la toma de decisiones. No se trata de conocer únicamente los servicios específicos a los que tiene acceso esta población, sino, de estar permanentemente en contacto con el mundo y participar del devenir social, eliminando las barreras que lo impiden y favoreciendo la generación, el intercambio y el análisis de toda aquella información que permite la efectiva inclusión social.

3. Una transformación social a pasos muy lentos.-

Para estudiar el grado de cumplimiento de las normas de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad es necesario definir un conjunto de indicadores claves que evalúen la satisfacción de los objetivos de dicha ley. El artículo 4 establece, en términos generales, las obligaciones del Estado y de las instituciones públicas, que reformulándolos clarifican algunos de dichos indicadores, precisamente a partir de la propia voluntad del legislador. Se pueden entonces puntualizar los siguientes indicadores, acordes con los fines que persigue dicha normativa:

- Nivel de incorporación del tema de la discapacidad a la política pública.
- Acceso al entorno del Estado y las instituciones públicas de las personas con discapacidad.
- Eliminación de acciones u omisiones que directa o indirectamente promuevan la discriminación de las personas con discapacidad.
- Prestación de servicios de apoyo que brindan el Estado y las instituciones públicas.
- Participación de las organizaciones de personas con discapacidad en las actividades promovidas por las instituciones públicas.
- Caracterización de la imagen de las personas con discapacidad.

Así como las personas con discapacidad paulatinamente fueron conociendo los alcances de la Ley N° 7600, de la misma manera las y los funcionarios públicos fueron percatándose de las obligaciones que les correspondían a partir de ese cuerpo normativo. Si bien un número importante de instituciones públicas fue consultado en el proceso de aprobación de la Ley, lo cierto es que la mayoría de ellas desconocía el compromiso concreto que se adquiriría con su promulgación.

La inclusión de la discapacidad como factor a considerarse en las políticas públicas inició desde los albores de la nueva ley. Durante el cuatrienio que se extiende de 1994 a 1998, la incorporación del tema de la discapacidad en el Plan Nacional de Desarrollo fue incipiente. Sin embargo, adquirió más fuerza con la directriz presidencial n.º 27 del 30 de enero del 2000 “Sobre las Políticas Públicas en Materia de discapacidad”, con la que se dispone un conjunto de medidas que desarrollan las normas de la Ley n.º 7600 y su reglamento, algunas de carácter general dirigidas a todas las instituciones públicas, y otras, que le asignan funciones específicas a una serie de dependencias como el Ministerio de Educación, al Ministerio de Salud, a la Caja Costarricense de Seguro Social, al Ministerio de Trabajo, entre otros.

En este aspecto, destaca la disposición para conformar en todas las instituciones públicas comisiones de discapacidad, las que deben rendir cuentas al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

Las comisiones de discapacidad están llamadas a jugar un papel muy importante en la planificación y en la incorporación transversal de los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad universal en la integralidad de política de Estado. No obstante que el sentido de su constitución es loable, su funcionamiento no ha tenido el impacto esperado, sea constituirse en motores de la transversalidad de la temática en los planes, programas y acciones de las instituciones públicas.

Se destacan dos debilidades particulares: en su conformación se mantiene un enfoque reduccionista del tema a la atención de los usuarios y usuarias con discapacidad, incluyendo las personas con discapacidad que laboran en las instituciones públicas, lo

que restringe su capacidad de impacto en la planificación estratégica de las acciones clave para el desarrollo de la competencia que tiene a cargo la entidad y se limita a un tema de servicio al cliente.

De lo anterior, se deriva la segunda debilidad, cual es precisamente que, en una mayoría de casos, estas comisiones están integradas por personas, que si bien en lo particular adquieren más conciencia sobre la temática, no tienen el poder de decisión necesario para hacer incidir la variable de la discapacidad en las políticas institucionales de manera integral. Al respecto, se suele identificar usualmente esta labor con las acciones de salud ocupacional o de servicios en ventanilla, aspectos que si bien son importantes no resultan suficientes.

El Consejo Nacional de Rehabilitación informó que se han conformado más de 100 comisiones institucionales de discapacidad, lo cual representa un importante avance en cuanto a capacitación al sector público en el tema de la accesibilidad de los servicios y del nuevo paradigma de la discapacidad; sin embargo, esta plataforma estructural no es aprovechada lo suficiente, siendo que muchas de estas instancias tienen una vida efímera por falta de apoyo institucional que les permita un actuar sostenido y progresivo.

Por otra parte, de conformidad con el transitorio IV del Reglamento de la Ley N° 7600, las comisiones deben coordinar la elaboración de las políticas institucionales de equiparación de oportunidades y no discriminación hacia este sector de población. En el proceso de elaboración de las políticas deben participar las personas con discapacidad con el objetivo de aportar su criterio, encontrándose también llamadas a evaluar la ejecución de las mismas.

Según información proporcionada por funcionarios del Consejo Nacional de Rehabilitación, lamentablemente muy pocas instituciones cuentan con políticas en materia de discapacidad debidamente oficializadas. Si bien esto no quiere decir que las instituciones públicas que no las han formalizado no hayan desarrollado acciones de cumplimiento, lo cierto del caso es que la apropiación del tema aún no se plasma en manifestaciones expresas de voluntad institucional y, por lo tanto, ello aleja del efectivo cumplimiento del propósito normativo.

Se explica así que a falta de políticas públicas sobre discapacidad y de su incorporación en las propuestas institucionales, así como en las políticas generales de desarrollo, las acciones emprendidas por las instituciones carecen de la sistematización requerida para que sus servicios se ajusten a las diversas necesidades de las personas con discapacidad. Por el contrario, estas resultan aisladas, puntuales y, por ende, poco sostenibles, sin adecuado respaldo presupuestario y sin mayor incidencia en los planes y programas institucionales. Se corre incluso el riesgo que algunas de ellas, resulten hasta contrarias al paradigma de la vida independiente, fundamento filosófico de la Ley N° 7600.

La ausencia de una adecuada planificación en materia de discapacidad es un indicador que evidencia la inobservancia de la Ley en análisis, siendo que predominan acciones desarticuladas y, eventualmente, apenas paliativas de las diversas formas en que se puede manifestar la discriminación por razón de discapacidad, siendo recurrentes las quejas por los mismos hechos que se repiten en distintas instituciones públicas, como también dentro de las propias instituciones.

A partir del análisis de las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, se evidencia que las

principales afectaciones que percibe la población con discapacidad se pueden dividir en dos grandes segmentos.

Por un lado, resultan múltiples los casos planteados por falta de adecuación de servicios públicos a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, tanto de acceso físico, Vg., en escuelas, edificios u oficinas públicas,² entre otros, acceso a la información, por falta de medios alternativos de comunicación, principalmente que afectan a la población no vidente y la población sorda³ o de situaciones particulares de discriminación derivadas de actitudes o prejuicios⁴ o de la propia invisibilización de esta población que redundan en una discriminación por consecuencia.

Por otro lado, cada vez con mayor énfasis la población con discapacidad, en forma organizada o no, denuncia el incumplimiento de la ley más allá de los casos concretos, puntualizando en la falta de programas y de acciones adecuadas y adaptadas a las personas con discapacidad, siendo recurrente la queja derivada de la falta de recursos para impulsar y fortalecer programas existentes de orden educativos (ofertas diseñadas para personas con discapacidad especialmente adultas), asistenciales (Vg., pensiones del régimen no contributivo, bonos de vivienda, recurso comunal o familiar sustituto para población en condiciones de riesgo social o con problemas mentales) o en materia de salud (servicios de rehabilitación o en especialidades médicas). Asimismo, algunas de estas denuncias se encaminan a apuntar la ausencia de la incorporación del factor de la discapacidad en programas

² Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes, 2001-2002.

³ Ibidem.

⁴ Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes, 2004-2005.

institucionales en sectores productivos, laborales, de capacitación técnica y facilidades crediticias, o en el acceso a la cultura y a la recreación, por citar algunos ámbitos particulares del quehacer social.

Precisamente en atención a estas quejas, las instituciones públicas suelen hacer énfasis en las acciones impulsadas sobre la temática a partir de sus comisiones institucionales; sin embargo, se denota de estas acciones que la mayoría de ellas está más bien dirigidas a la adecuación parcial del espacio físico con miras al acceso inmediato en las instalaciones públicas y, eventualmente a actividades específicas de capacitación a los funcionarios y funcionarias en materia de igualdad de oportunidades, lenguaje de señas o preparación de algún material en Braille, todo ello con miras a eliminar barreras actitudinales y prejuicios y adaptar los servicios a necesidades específicas de los usuarios.

Pese a lo valioso de tales esfuerzos, lo cierto es que en el propósito básico de la ley, resultan insuficientes, tanto en cobertura horizontal como en cobertura vertical.

En cobertura horizontal, en el tanto muchas de las acciones institucionales se han concentrado en el Gran Área Metropolitana o a lo sumo en cabeceras de provincia, encontrándose mucho más rezagado el avance de la accesibilidad y la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en las zonas rurales, salvo excepciones muy calificadas.⁵

Asimismo, en cobertura vertical, sea en extensión de servicios accesibles y de

programas institucionales de equiparación de oportunidades, el logro es incipiente, siendo aún escasa la oferta pública en ambos aspectos. Persiste la idea que la cuestión de la accesibilidad, se reduce a barreras físicas, y de éstas básicamente encuadradas a las rampas de acceso a las oficinas públicas, y en cuanto a programas, muchos de estos son básicamente con enfoque asistencial, siendo limitados aquellos orientados a ofrecer oportunidades de desarrollo en condición de equidad.

Bien merece la pena señalar en cuanto a este último tipo de programas, el relacionado con las adecuaciones curriculares en el sector educativo, respecto a las cuales si bien aún se revelan en la práctica serias deficiencias, su propósito es el apoyo a las necesidades educativas especiales de los educandos, incluyendo aquellas derivadas de una discapacidad, con el propósito de coadyuvar a la promoción de oportunidades para su desenvolvimiento como persona. Lamentablemente, no es posible extender este reconocimiento a toda la oferta educativa, en el tanto la brecha es aún significativa, especialmente respecto a las personas adultas que no asistieron o no concluyeron sus estudios primarios, debiendo señalarse adicionalmente las múltiples dificultades que enfrenta el sector en cuanto a recursos, infraestructura, ayudas técnicas y personal capacitado según las diversas discapacidades que se presentan.

En cuanto a las barreras arquitectónicas y de acceso al espacio físico, se ha indicado que éstas aún están presentes, siendo que limitan severamente el efectivo goce de los derechos de las personas con discapacidad, tanto de desplazamiento como de acceso a la educación, al trabajo, a la salud, al esparcimiento y a la comunicación.

⁵ En este sentido, merece anotarse los esfuerzos del cantón de Turrialba en cuanto a fortalecer sus acciones en procura de una mayor accesibilidad del entorno para sus residentes con discapacidad.

Vencido el plazo de los 10 años que dispuso el legislador para la adecuación universal del espacio físico, es posible advertir no sólo los obstáculos para acudir a ciertos servicios públicos, sino también a espacios de recreo, cultura y educación, así como al entorno urbano en general. De ello dan efectiva cuenta la falta de aceras adecuadas (por dimensión y condiciones de transitabilidad), accesos en las esquinas, de paradas de autobuses adaptadas, de señalización sonora y táctil, entre otros, que se evidencia en todo el país.⁶

Uno de los aspectos que mejor ilustra el lento cumplimiento de la ley, lo es precisamente lo relacionado al acceso al transporte público. El principio de universalidad y de pleno acceso que caracteriza la integralidad de la Ley N° 7600, se plasma claramente en lo que atañe al transporte público, previéndose un plazo de siete años desde su promulgación para alcanzar la meta. Sin embargo, este es uno de los ámbitos en que los logros son apenas representativos, dada la falta de una voluntad política-institucional consistente y dispuesta a hacer cumplir dicha normativa, incluso, mediante la ideación de una estrategia operativa que facilitara la satisfacción de esa obligación de manera progresiva, que permitiera armonizar la accesibilidad con las características del sector transportista.

Este es uno de los ámbitos en que con mayor fuerza se ha tendido a la reversión respecto del logro normativo alcanzado, alegándose la imposibilidad material de conseguir la accesibilidad en la flota total de autobuses en el país dada la eventual afectación a los demás usuarios en relación con los costos que esta disposición demandaría. Sin embargo, luego de transcurrida una década de

vigencia de la disposición, no se han observado acciones claras y sostenidas, para lograr el avance continuo y progresivo hacia la meta, ello pese a la frecuencia con la que durante este periodo se han renovado las flotillas de autobuses, así como las respectivas concesiones.

En la actualidad, este tema se encuentra plenamente vigente y reforzado por la resolución de la Sala Constitucional en cuanto a la obligación que asiste al Ministerio de Obras Públicas y Transportes de emitir la normativa técnica necesaria para la verificación del cumplimiento de los requerimientos de accesibilidad que deben ser garantizados en el servicio de transporte público.

Con respecto al acceso a la información, para citar otro ejemplo, cabe señalar que a pesar de la importancia que ha adquirido la Internet, únicamente dos instituciones públicas cuentan con páginas electrónicas accesibles para las personas con discapacidad y, lamentablemente, la telefonía pública no tiene aparatos adaptados para personas sordas, habiéndose reducido, significativamente, la inversión en telefonía pública adaptada a personas en sillas de ruedas. Del mismo modo, son escasos los avances institucionales en materia de formatos alternativos de comunicación e información para las personas con discapacidad auditiva y visual, lo que reduce la capacidad de las personas de desarrollar en forma independiente.

Finalmente, cabe mencionar como indicador de cumplimiento de la ley, lo que se refiere a la trasmisión de las imágenes de las personas con discapacidad. Esto es de suma importancia en tanto incide en la erradicación o en el reforzamiento de los prejuicios y estereotipos vinculados a esta población. En ese sentido, pese a que se han llevado a cabo actividades de capacitación como seminarios en los que

⁶ Véase los expedientes 15289-22-2003, 17402-22-2004, 17633-22-2004, 17482-22-2004, 21215-22-2006, entre otros.

se estudia los paradigmas de la discapacidad, lo cierto es que aún se mantiene la reproducción de imágenes, tanto en el sector público como en el privado, que tienden a la subestimación de la población con discapacidad y, por ende, limita sus derechos y reduce la equiparación de las oportunidades.

El balance del cumplimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad no es satisfactorio habida cuenta de que, a pesar de los esfuerzos realizados, éstos aún no se reflejan significativamente en la calidad de vida de las personas con discapacidad. Asimismo, la mayoría de los transitorios que establecieron plazos para la observancia gradual de las obligaciones emanadas de esta normativa, siguen sin estar plenamente cumplidos.

4. De las causas del incumplimiento y de los retos actuales para revertirlas.-

El análisis del grado de cumplimiento de la Ley N° 7600 no se debe aislar del contexto de la institucionalidad costarricense. A partir de la década de los años 40, el Estado Costarricense experimentó una ampliación de sus funciones, de manera tal que comenzó a suministrar servicios nuevos como los de salud y a extender a zonas alejadas de la capital otros, como el de educación.

En esa década surge el Estado Social de Derecho cuya manifestación específica en el campo de la discapacidad, fue la creación de una serie de instituciones entre las que se encuentran el Patronato Nacional de Ciegos, el Patronato Nacional de Rehabilitación y el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial.

Ese modelo estatal entró en crisis en la década de los ochenta⁷ planteándose la

⁷ En relación con el modelo de desarrollo, véase reflexión inicial el presente Informe..

idea de que había que desprenderse de ciertas funciones. No obstante, no se llegó a concretar ese desprendimiento, sino por el contrario, en la década de los noventa le fueron asignadas al aparato estatal nuevas funciones mediante la promulgación de leyes que reconocieron derechos específicos a sectores de la población, entre las cuales se encuentra la ley que analizamos. Es decir, la plataforma institucional ha sufrido la falta de una definición clara sobre sus alcances y propósito, que de manera arbitraria amplía o achica su ámbito de actuación, colocando a las personas en una situación de incertidumbre sobre el qué esperar del Estado mismo y cómo establecer su relación con él.

Por otra parte, los sectores beneficiarios han tomado mayor conciencia sobre el alcance de los derechos que les han sido reconocidos y han comenzado a exigir con mayor fuerza el efectivo ejercicio y disfrute de estos, en un momento en que el Estado ha disminuido su capacidad para satisfacer las necesidades de las y los habitantes en general. Así las cosas, sobre el aparato estatal recae una fuerte presión sin que se visualice una política clara al respecto, ni una adecuada planificación para satisfacer esta creciente demanda.

Íntimamente vinculado a la situación descrita, se encuentra la situación fiscal por la que atraviesa el país que limita de manera significativa la acción estatal. Lamentablemente, la Ley n.º 7600 no creó nuevos recursos económicos con los que hacer frente a las tareas específicas asignadas al Estado y a las instituciones públicas. En ese sentido, se puede afirmar que velar por la fiel observancia de este cuerpo legal implica, entre otras cosas, una fuerte inversión pública, por ejemplo, para modificar la infraestructura física. Asimismo, las instituciones que han planificado en materia de discapacidad se enfrentan a los limitados ingresos para ejecutar este

tipo de acciones, habida cuenta de los lineamientos gubernamentales para la restricción del gasto.

Paradójicamente, ante la escasez de recursos económicos, el Estado pone a competir a las y los beneficiarios de las leyes que han promulgado en los últimos años, para ser considerados como destinatarios de los pocos recursos que se han generado de manera específica, lo cual es contrario a un abordaje planificado, toda vez que el grupo con mayor capacidad de exigir es aquel que obtiene de manera efectiva dichos recursos.⁸

Los procesos de igualdad de oportunidades implican, en el fondo, redistribución de los recursos producidos en la sociedad hacia la solidaridad con ciertos sectores socialmente vulnerabilizados con miras a fortalecer la inversión social en estos y así cortar el círculo de la exclusión. Esto plantea la reorganización de la sociedad tomando en consideración las necesidades de todos los sectores de la población.

Ante esta situación, tampoco es válida la iniciativa de disminuir o eliminar los alcances de lo establecido en la Ley n.º 7600, dado que ello atenta contra el principio de progresividad de los Derechos Humanos⁹. Esta situación se

⁸ De la concurrencia de poblaciones beneficiarias y de la distribución de recursos, da cuenta la Ley N° 7972 del 3 de enero del 2000 de creación de cargas tributarias sobre licores, cervezas y cigarrillos para financiar un plan integral de protección y amparo de la población adulta mayor, niñas y niños en riesgo social, personas discapacitadas abandonadas, rehabilitación de alcohólicos y farmacodependientes, apoyo a las labores de la Cruz Roja y derogación de impuestos menores sobre las actividades agrícolas y su consecuente sustitución.

⁹ El principio de progresividad se entiende contenido en los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, plasmándose en

ilustra claramente con el proyecto de ley¹⁰ que se encuentra en la Asamblea Legislativa que pretende reducir el porcentaje de unidades de transporte público accesibles del 100% actual al 8%.

Por otra parte, las actitudes negativas de las y los funcionarios públicos hacia las personas con discapacidad son otra de las causas que atentan contra el cumplimiento de la Ley. En términos formales, ninguna persona se manifiesta en contra de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad; sin embargo, en la dinámica cotidiana surgen actitudes negativas contra las personas con discapacidad por la vía del rechazo, el maltrato y la invisibilización. En muchas oportunidades ni siquiera se es consciente de la discriminación que se produce, en el tanto no se considera a estas personas como titulares de derechos, sino más bien de concesiones dispuestas a la voluntad de quien desee reconocerlas.

forma clara en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos cuando la Asamblea General de Naciones Unidas “Proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción.” Asamblea General de la ONU 10 de diciembre de 1948.

¹⁰ Proyecto de ley n.º 15967 que se encuentra en conocimiento de la Comisión Plena Segunda, luego de un acelerado proceso de trámite.

En buena medida las actitudes negativas obedecen a que aún prevalece el paradigma asistencial, en el que la discapacidad es un problema del individuo y no de la forma en que se organizó la sociedad y, por tanto, del entorno que lo excluye. Pareciera que se olvida que la discapacidad lejos de ser una opción voluntaria del sujeto, es causada por múltiples factores, no sólo vinculados a las deficiencias en las estructuras y en las funciones corporales, sino también de orden social, como los riesgos ocupacionales, los accidentes de tránsito, la delincuencia, la falta de recursos para la satisfacción de necesidades primarias, entre otros. Por ello es que el enfoque que introduce la Ley Nº 7600 en nuestro sistema socio-jurídico demanda de una profunda transformación de la sociedad y no de simples estrategias de sobrevivencia.

Por otra parte, la labor de rectoría en materia de discapacidad que le ha sido reconocida en vía administrativa al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial, requiere de un adecuado marco jurídico para su ejercicio, que permita fortalecer el liderazgo que hace falta para impulsar el proceso de cumplimiento, con el acompañamiento de las organizaciones de personas con discapacidad. Se trata del establecimiento de un modelo de gestión pública en el que se favorezca como un elemento esencial la participación directa de este sector de la población, para lo cual se requiere de un movimiento social no sólo consciente de sus derechos, sino más articulado en sus acciones y demandas.

Respecto a este último punto, cabe señalar que a pesar de que las personas con discapacidad, tanto individualmente como en forma colectiva, han desarrollado diversas acciones tendientes al respeto de estas normas, como la interposición de acciones judiciales, principalmente en la Sala Constitucional e incluso ante

organismos internacionales o la presentación de denuncias en la Defensoría de los Habitantes, todavía no han articulado esfuerzos dirigidos a una acción sistemática de exigibilidad.

Es por ello que, parte de los retos a los que se debe apuntar para alcanzar el cumplimiento de esta ley, es el fortalecimiento del sector de personas con discapacidad y sus organizaciones que permita paliar, por un lado, los niveles de rezagado social y económico en que se encuentra buena parte de la población con discapacidad, que le impide tener acceso efectivo y directo a los medios para hacer valer sus derechos; y por otro, la atomización del sector que al encontrarse constituido por un gran número de organizaciones dispersas con pretensiones diferentes requiere de espacios en los cuales coincidir y proyectar acciones conjuntas.

Pese a los incumplimientos que en la actualidad se reportan, no sería de justicia negar el impacto positivo que la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con discapacidad ha tenido para este particular sector de la población. Se debe admitir que se trata de una ley progresista y visionaria de un modelo social inclusivo e igualitario que, si bien aún dista mucho de plasmarse en la realidad, es de gran valía en la lucha por la igualdad y la no discriminación.

La Defensoría de los Habitantes considera que la mayor virtud de esta ley es haber delimitado el camino y señalado el norte, corresponde a la sociedad costarricense en su conjunto, instituciones públicas, organizaciones sociales y personas individuales, definir el ritmo con que se quiere avanzar y no claudicar en los esfuerzos por alcanzar la transformación social que se requiere para la efectiva equiparación de oportunidades para todos los sectores de la población y, en particular, para las personas con discapacidad.

Recomendaciones.-

Durante el período de vigencia de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y de otra normativa que se ha emitido bajo su paradigma, la Defensoría de los Habitantes ha tenido la oportunidad de dar seguimiento a su implementación y avance.

En forma sistemática, por medio de los distintos Informes Anuales que se han puesto en conocimiento de la Asamblea Legislativa y de la opinión pública, así como en los Informes de caso que se han elaborado y las recomendaciones que se han emitido al efecto, esta Institución ha señalado las principales dificultades que se advierten en el cumplimiento de esta normativa y de las situaciones que más se acusan como violatorias de los derechos fundamentales que asisten a las personas con discapacidad.

Es por ello que, de manera respetuosa, pero vehemente, en esta oportunidad, la Defensoría de los Habitantes hace un especial llamado de atención a las nuevas autoridades públicas a impulsar las políticas, los programas, las acciones y las estrategias necesarias para garantizar el tránsito del discurso a la práctica en lo que atañe a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Este esfuerzo no debe limitarse a la emisión de políticas focales y asistenciales, sino debe consistir en un proceso articulado e inserto dentro de la política de desarrollo de país.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes recomienda:

A los Poderes del Estado y sus instituciones:

- Desarrollar un proceso de revisión, sistematización, reformulación y validación de las políticas institucionales emitidas hasta la fecha en materia de discapacidad con el propósito de que sirvan de insumo para

la emisión de las políticas de Estado que orientarán la acción pública en materia de discapacidad en el largo plazo y de cada sector e institución pública en particular.

- Fortalecer la participación de las personas con discapacidad en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de las políticas, planes, programas y acciones del sector público en los aspectos que tengan relación directa o indirecta con la discapacidad.

- Incorporar de manera transversal la variable discapacidad en el Plan Nacional de Desarrollo, en el marco de la equiparación de oportunidades y de la inclusión plena de las personas con discapacidad en la dinámica colectiva.

- Apoyar mediante los recursos presupuestarios necesarios los planes y programas dispuestos desde el Plan Nacional de Desarrollo orientados a la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad.

- Implementar mecanismos periódicos de evaluación de las políticas, planes, programas y acciones desarrollados para la equiparación de oportunidades de conformidad con indicadores claves que valoren los niveles de satisfacción de la calidad de vida y respeto de derechos de esta población en todo el país.

- Promover acciones educativas para la eliminación de las actitudes y prejuicios discriminatorios hacia las personas con discapacidad y el desarrollo de una cultura de respeto y vivencia plena de la diversidad social.

II Segmento |

Cuando se acepta el desarrollo de la vida en sociedad a partir de parámetros o estándares predefinidos, bajo el supuesto de no hacer distinciones odiosas, se puede caer en la grave trampa de ignorar las diferencias que presentan todos los seres humanos, con ello el resultado, querido o no, es la exclusión.

*Informe Anual 2001-2002
Defensoría de los Habitantes*

El trabajo en materia de Derechos Humanos se caracteriza por ser altamente dinámico y evolutivo, en el tanto se trata de la construcción de un modelo societario sobre la base de principios éticos y jurídicos que posicionan a la persona humana en el centro del sistema. Los principios de igualdad y de dignidad humana constituyen la piedra angular en la que se cimienta todo este modelo, principios que en su máxima expresión descartan la homologación o estandarización de las formas de satisfacción de las necesidades humanas y, en su lugar, presuponen el reconocimiento de la diversidad del colectivo humano y de cada una de las personas.

Corresponde a la Dirección de Protección Especial, principalmente, trabajar con esa diversidad social motivada en distintos condicionamientos, que demandan de manera permanente la adecuación de las acciones protectoras y promotoras de los Derechos Humanos, de conformidad con las particularidades y especificidades de los distintos sectores de la población, para lograr su efectiva vivencia.

Como se ha señalado en otras oportunidades, el proceso evolutivo de los Derechos Humanos ha trascendido diversas facetas que van desde la concienciación, el reconocimiento, la exigibilidad, hasta llegar al goce y disfrute pleno de esos derechos en condiciones de igualdad para todas las personas sin distinciones.

La exclusión social deriva de distintos factores, la mayoría de ellos, asociados a la desvalorización de las diferencias entre los grupos sociales, sea por edad, por etnia o raza, por género, por origen, por nacionalidad, religión, orientación sexual, o por discapacidad, entre otros; así como también, por condicionamientos socio-económicos vinculados a la pobreza y la criminalidad.

Si bien la discriminación hacia ciertos grupos sociales en la actualidad no reviste la forma de persecuciones

sistémicas o políticas explícitas de exterminio, suponen aún el desconocimiento o el rechazo al valor de la dignidad del ser humano cuando se le atribuyen esos condicionamientos sociales y, por ende, una de las formas típicas de discriminación y de afectación de derechos lo constituye la invisibilización y exclusión de esos sectores y sus especificidades en las políticas, programas y acciones que corresponden al Estado promover y ejecutar a favor de la satisfacción de las necesidades de toda la población. Es decir, una forma contemporánea de discriminación clara es el desconocimiento de la diversidad social en los modelos societarios y en sus planes de desarrollo y la negación de oportunidades acordes con esa diversidad.

En nuestro país, se puede afirmar que la labor efectivamente se encuentra en marcha y, según las desigualdades de base que presentan los diversos colectivos sociales, su grado de evolución es más o menos avanzado, de acuerdo al grado de visibilización y compromiso que exista de la sociedad como conjunto y del sistema jurídico-institucional. De manera concomitante a este proceso, será mayor o menor el nivel de exclusión social en que tales grupos se encuentren y, por ende, mayor el compromiso de abocarse a trabajar para garantizar la progresividad en el desarrollo oportunidades que lleven a una igualdad real y al ejercicio de una ciudadanía efectiva de todas las personas que habitan este país.

Cabe destacar, de conformidad con el siguiente análisis, que el reconocimiento de la diversidad, la falta de adecuación de las acciones públicas a ésta, así como

la exclusión de las oportunidades, se constituyen, bajo diversas manifestaciones, en elementos comunes respecto de las denuncias que la Defensoría de los Habitantes ha recibido en relación con poblaciones específicas como las personas adultas mayores, las personas indígenas, migrantes, privadas de libertad, en condición de indigencia o de orientación sexual hacia personas de su mismo sexo.

De manera más específica y atendiendo al ejercicio del control formal dentro de la sociedad, la Dirección de Protección Especial recibe, asimismo, denuncias derivadas del ejercicio de los mecanismos policiales y judiciales sobre todo vinculadas al respeto a los derechos fundamentales de las personas sujetas a éstos.

La necesidad de un marco jurídico adecuado, la eliminación de disposiciones jurídicas, prácticas y actitudes discriminatorias (por acción o consecuencia) hasta la promoción de medidas reivindicatorias progresivas, más allá del mero asistencialismo, son parte de las acciones que, desde el conocimiento de las quejas que la institución ha tenido, se han recomendado en procura de coadyuvar en la edificación de ese modelo societario inclusivo y respetuoso de la igualdad en la diversidad. En este informe se da cuenta de algunas situaciones recurrentes y otras novedosas, que, junto a otras apuntadas por la Defensoría de los Habitantes a lo largo de más de una década de labor, se considera deben ser abordadas de manera prioritaria por parte del Estado costarricense para hacer efectivo su compromiso hacia la igualdad de todas

las personas y a la edificación de una cultura de paz y de derechos humanos.

1. Población Adulta Mayor.-

*Garantizar que en todas partes
la población pueda
envejecer con seguridad y dignidad
y que las personas
de edad puedan continuar participando
en sus respectivas sociedades
como ciudadanos con plenos derechos.
Sin dejar de reconocer que los cimientos
de una ancianidad sana y enriquecedora
se ponen en una etapa
temprana de la vida.*

Objetivos Plan de Acción Internacional
sobre Envejecimiento 2002

a. De la atención preferencial como componente básico de la perspectiva etárea de conformidad con el cumplimiento de la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor -Ley N° 7935.-

Durante los últimos períodos, la Defensoría de los Habitantes ha llamado la atención acerca de la necesidad de reinterpretar el concepto de la atención preferencial en los servicios públicos a favor de la población adulta mayor como un principio general emanado de la Ley N° 7935. Con este propósito, en las resoluciones de esta Defensoría se han desarrollado algunos componentes esenciales atendiendo al contexto real de la población, según sus necesidades, posibilidades y limitaciones a fin de determinar los criterios de especificidad necesarios para garantizar un trato igualitario y equivalente en la prestación

de servicios, bajo la premisa de una atención preferencial, según la disposición legal.

En este período, la casuística atendida refleja claramente cómo las y los adultos mayores fundan sus reclamos en este principio de atención preferencial, en cuyo marco debe darse la satisfacción de su pretensión específica, según sea el caso y el servicio demandado.¹ Es decir, este grupo poblacional considera que la atención preferencial es un derecho conexo a su condición etárea y, por tanto, esta condición debe ser integrada dentro del trato administrativo que se les ofrece como usuario/a de los diversos servicios públicos. Dentro de sus reclamos acusan la violación de sus derechos ligada al incumplimiento del trato preferencial en asuntos relacionados con procedimientos administrativos, judiciales, bancarios, de vivienda y servicios de salud, así como en cuanto al trato recibido, entre otros.² Si bien, conforme con la tramitación de dicha casuística se observan acciones institucionales orientadas a incorporar el trato preferencial dentro de las políticas específicas de atención al usuario/a de los diversos servicios del sector público, se estima que resultan insuficientes dado

¹ La Defensoría de los Habitantes considera que la atención preferencial debe ser entendida como la consideración particular que requiere la persona adulta mayor a partir de su condición etárea para disfrutar en condiciones de igualdad el ejercicio de sus derechos. Se trata de propiciar la satisfacción de sus necesidades de conformidad con sus capacidades funcionales y mentales desde los diversos ámbitos de su desarrollo personal.

² En relación con quejas sobre atención preferencial véase expedientes 17887-22-2004, 19369-22-2005 y 18068-22-2004.

que se mantiene la tendencia a brindar una atención como una colaboración especial a favor de este grupo, al margen de su reconocimiento como segmento poblacional sujeto de derechos en igualdad de condiciones.

Es por ello que se debe reiterar este llamado de atención en aras de concretar y homologar las políticas institucionales respectivas, como respuesta a la adecuación requerida en la prestación de los servicios de conformidad con la estructura institucional y social que demanda un grupo de población en aumento y, que exige, no sólo la efectiva protección de sus derechos fundamentales, sino, además, la garantía del ejercicio de una ciudadanía activa y plena.³

b. De los alcances en la atención prioritaria de la población adulta mayor en el Programa del Régimen No Contributivo por Monto Básico de la C.C.S.S.-

En el período correspondiente al presente informe, la Defensoría de los Habitantes ha orientado su labor de defensa de los derechos de las personas adultas mayores a la especial atención de aquellos programas en los que se ha incluido a este grupo etéreo de manera prioritaria, tal como el Régimen No Contributivo por Monto Básico de la C.C.S.S. En este sentido, ha dado continuidad al análisis del acceso

³ Al respecto, cabe mencionar algunos casos conocidos por esta Defensoría en otros períodos, en los que las personas adultas mayores solicitaron ser considerados como sujetos de créditos bancarios mediante la suscripción de una póliza de vida individual, al igual que en la oferta de capacitación técnica impartida por el INA.

efectivo de las y los posibles beneficiarios al programa, derivado de las quejas recibidas en relación con el trámite de atención y los criterios de resolución de las solicitudes del subsidio respectivo, así como lo relativo a la permanencia en el programa en el marco del proceso de revisión de los beneficios otorgados emprendido por la entidad aseguradora.

A la luz de las acciones efectuadas por el Departamento del Régimen No Contributivo, es procedente reconocer los logros alcanzados mediante el esfuerzo realizado a partir de enero de 2006 respecto a la revisión de los procedimientos y plazos de resolución, ello con el fin de concretar los ajustes requeridos en la metodología aplicada para la debida evaluación de las solicitudes y su respectiva resolución final.

Entre las modificaciones realizadas, cabe destacar las siguientes: la elaboración de nuevos formatos de resolución administrativa, tanto para los casos aprobados como para los denegados, mediante la debida motivación del acto resolutorio en resguardo de los derechos de la persona solicitante. Así mismo, las rectificaciones ejecutadas en relación con el acto de cancelación de los beneficios, tendientes a asegurar la participación de la persona interesada dentro del proceso de revisión, según los principios y garantías del debido proceso y la disminución de los plazos de resolución de las solicitudes. Igualmente, merece destacar los procesos de capacitación organizados con el propósito de homologar los procedimientos a nivel regional en las

diversas unidades administrativas de la institución.⁴

Se considera que en la depuración del procedimiento que se ha llevado a cabo se hace énfasis en la etapa correspondiente a la primera instancia, cual es la tramitación de los subsidios por parte de las unidades administrativas respectivas, por lo que surge la preocupación de esta Defensoría en cuanto al desfase que se percibe en el ámbito de segunda instancia, en aquellos casos en que procede la apelación de lo resuelto. Se destaca que el accionar y práctica seguida por la Comisión Nacional de Apelaciones del RNC no sigue los nuevos lineamientos, siendo que los plazos de resolución rondan el año de gestión.

El tema del procedimiento y tiempo de resolución resulta de particular importancia para el cumplimiento del objetivo esencial del RNC en cuanto a brindar amparo económico a las y los beneficiarios a través del subsidio otorgado en el marco del programa de la seguridad social. En el mismo sentido, cabe adicionar la consideración respecto a la necesidad de extender la cobertura de protección del RNC, no sólo a efecto de aumentar la cantidad de beneficiarios (horizontal), sino de elevar el monto establecido (vertical), en virtud de que el programa aún es deficitario en la

⁴ A efecto de ilustrar las modificaciones realizadas por el RNC en relación con el acto administrativo de suspensión y/o cancelación del beneficio, véase Informe Final N° 02967-2006-DHR de 06 de abril de 2006 en el Expediente 17652-22-2004. En relación con las debilidades en el trámite de solicitudes de pensión del RNC, véase Informe Final N° 02718-2006-DHR de 31 de marzo de 2006 bajo el expediente 19331-22-2005.

satisfacción tanto de la demanda del subsidio como en las necesidades que cubre. Actualmente, la población objetivo es la calificada en pobreza extrema, por lo que la oportunidad y claridad de criterios para su asignación resultan garantías para la población meta⁵.

c. De las contradicciones en la aplicación práctica de la exoneración tarifaria en el transporte público para las personas adultas mayores establecida mediante la Ley N° 7936.-

En el pasado informe de labores, la Defensoría de los Habitantes apuntó las diversas formas de maltrato y violencia hacia las personas adultas mayores al momento de hacer efectivo el derecho preferencial dispuesto por ley, señalando los abusos que se presentan dentro del sector transportista, al igual que en las mismas instituciones públicas. A la fecha de emisión del presente informe, cabe reiterar este llamado de atención en virtud de que persiste la recepción de quejas sobre el particular, a pesar de las acciones de la Defensoría de los

⁵ Actualmente existen aproximadamente 25.000 personas adultas mayores desprotegidas por el RNC, a pesar de que se constituyen en el grupo de prioridad del programa. El 80% de los beneficios son canalizados a las personas adultas mayores en condición de pobreza extrema a fin de solventar sus necesidades básicas, sea que en realidad solo se está cubriendo en parte la necesidad alimentaria, lo cual se refleja en el monto asignado que ronda los ¢17.500.00. Según reportes del RNC, para este año se registran 1800 solicitudes calificadas sujetas a contenido presupuestario, por lo que la prioridad de atención es para aquellas de mayor tiempo de espera, mediante la asignación de 50 nuevas pensiones por mes para disminuir el pendiente registrado.

Habitantes promovidas con el fin de que las autoridades competentes para fiscalizar el transporte público y responsables de vigilar la efectividad del sistema de tiquetes, adopten las medidas concretas para poner fin a esta forma de violencia en contra de la población adulta mayor.

Se debe tener presente que el Consejo de Transporte Público es el órgano que le corresponde imponer las sanciones respectivas a los concesionarios del transporte público, mediante la atención de las denuncias planteadas respecto a la prestación del servicio y su relación con el uso de tiquetes (límite y rechazo de tiquetes, negación del servicio, suspensión de paradas, imposición de requisitos adicionales y maltrato, entre otros), De tal manera, que se requiere tanto de la oportuna y debida atención de estas quejas, y de la aplicación de las respectivas sanciones, como de la intervención de los entes competentes según el decreto regulador del sistema de tiquetes, para lograr solventar los múltiples inconvenientes que se presentan actualmente para hacer efectivo este esfuerzo.⁶

Resulta indudable que este tema requiere de un lugar de prioridad dentro del accionar institucional de los entes rectores de transporte público y vejez, a fin de impulsar las medidas necesarias para que desde la Comisión Interinstitucional⁷, constituida para

⁶ Véase Decreto n.º 30107-MOPT del 22 de enero del 2002. Sobre este aspecto, véase Exp. 19646-22-2005 y 20050-22-2005.

⁷ La Comisión referida es dirigida por la CCSS por medio de Dirección de Prestaciones Sociales y está conformada por representantes del Consejo de Transporte

evaluar el sistema de tiquetes como mecanismo de control, se logre concretar el acuerdo necesario para definir la alternativa sustitutiva del sistema actual que contradice en lo operativo el propósito de la exoneración tarifaria reconocida a este grupo de población.

Debe indicarse que la afectación al ejercicio de este derecho de exoneración tarifaria incide directamente en la efectiva satisfacción del derecho de movilización de la población adulta mayor y, con él, el acceso a servicios básicos como la salud, en el tanto se trata de un beneficio que estimula la actividad de esta población y solventa en parte las dificultades derivadas de la falta de recursos para ello.⁸

Sobre el particular, la Defensoría de los Habitantes recomendó al CONAPAM la realización de un estudio sobre la eficiencia y efectividad del sistema de tiquetes con el fin de que se adopten las medidas urgentes para impulsar el acuerdo de la Comisión Interinstitucional, en procura de una alternativa sustitutiva, ello en cumplimiento del mandato de protección especial que señala el artículo 51 de la Constitución Política a favor de este grupo poblacional.

Al respecto, el ente rector a pesar de declarar su limitación de recursos materiales y técnicos para realizar el

Público, ARESEP y las Cámaras de Transportistas.

⁸ A fin de ampliar la lesión de otros derechos fundamentales de la población mediante las restricciones impuestas al ejercicio del derecho de exoneración tarifario para el uso del transporte público, véase el Informe final correspondiente al Oficio 0028-2006-DHR de 06 de enero de 2006 del expediente 17881-22-2004.

estudio recomendado, manifestó la necesidad de articular una estrategia interinstitucional para que en un corto plazo se disponga de dicho mecanismo sustitutivo del sistema de tiquetes.

d. De la incorporación del Plan de Atención Integral al Abuso y Maltrato de las Personas Adultas Mayores dentro del Plan Estratégico Nacional para la Atención de la Persona Adulta Mayor 2006-2012.-

Conforme con los últimos informes de labores, esta Defensoría ha destacado las acciones realizadas por el CONAPAM a fin visibilizar el tema de la violencia hacia las personas adultas mayores, reconociendo que esta tarea no es sencilla, ya que entraña una serie de esfuerzos orientados a lograr la coordinación interinstitucional, mediante el abordaje intersectorial e interdisciplinario. Este abordaje se ha plasmado mediante la conformación de la Comisión de Atención a la Violencia de la Población Adulta Mayor en el marco del SINATEC, como instancia técnica para la adopción de las políticas en materia de vejez y envejecimiento del CONAPAM.

Al respecto si bien se destaca la acción orientada a incorporar, de manera definitiva, el programa de atención integral, al igual que el plan de atención inmediata, dentro del Plan Estratégico Nacional para la atención de la Persona Adulta Mayor 2006-2012, los resultados no han logrado acercarse a la urgencia de atención demandada por las personas víctimas de maltrato y abandono, entre otras, por la falta de una adecuada articulación de las respuestas de las instituciones públicas involucradas para su atención.

Por lo cual se considera que el CONAPAM está llamado a priorizar, con fundamento en dicho instrumento, la planificación de este tema de conformidad con la realidad y urgencia que obliga la situación de vulnerabilidad en que se encuentra un significativo sector de la población adulta mayor. Para tal efecto, esta Defensoría se encuentra estudiando la propuesta a fin de emitir las recomendaciones pertinentes para la incorporación definitiva del tema dentro de la política nacional de violencia en contra de este grupo etéreo.

e. Del largo proceso de habilitación de establecimientos de atención de las personas adultas mayores.-

En el marco del Plan Nacional de la Calidad de Atención en Salud iniciado en el 1996 por el Ministerio de Salud y con motivo de la atención de diversas quejas, a lo largo de estos años, la Defensoría de los Habitantes evidenció una serie de debilidades e insuficiencias en el proceso de regulación de establecimientos de atención de personas adultas mayores, así como del diseño y aplicación de la Norma de Habilitación instaurada. Así, se dio seguimiento al diagnóstico de estos centros y su progresiva normalización respecto a las condiciones de operación, lo que permitió el cambio en la prestación de los servicios para mejorar la calidad de atención a favor de la población usuaria.

Sin embargo, durante los últimos tres años se ha subrayado la preocupación institucional respecto a la forma discrecional en que las autoridades sanitarias ampliaban los plazos para otorgar la habilitación o permiso de funcionamiento, mediante un procedimiento de fiscalización, cuya

flexibilidad no garantizaba la protección requerida por la población usuaria conforme con sus necesidades y derechos (habilitación provisional)

Al presente año, el Ministerio de Salud reporta un total de 147 establecimientos de atención evaluados, de los cuales 109 cuentan en forma definitiva con la habilitación correspondiente a un período de cinco años, que simultáneamente para el año siguiente, iniciarán el proceso gradual de planificación y aseguramiento de la calidad en el marco de la Acreditación promovida como proceso posterior.⁹

Pese al cambio cualitativo que ha significado este proceso de fiscalización en la regulación de los servicios brindados a la población adulta mayor en este tipo de establecimiento, debe indicarse que en la Defensoría de los Habitantes se registran nuevas quejas sobre la gestión interna de los hogares en lo referido al manejo del programa, reglamentación interna, capacitación técnica del recurso humano y participación de las personas adultas mayores institucionalizadas. Siendo que este tema guarda íntima relación con los indicadores de medición de la calidad en función del grado de satisfacción de las y los usuarios respecto a sus necesidades prioritarias, resulta necesario valorar el avance del proceso

⁹ Según registros de la Unidad de Habilidadación del Ministerio de Salud, a marzo de 2006, se reporta 147 centros evaluados, a saber: 96 hogares de ancianos, de los cuales 70 tienen habilitación completa y 21 habilitación provisional. 51 centros diurnos, 39 con habilitación completa y 12 con habilitación provisional, para un total de 109 centros que iniciarán la acreditación en el año 2007.

de habilitación a efecto de dar seguimiento a las siguientes fases, en las que se evalúan procesos y resultados, conforme con el mejoramiento de las condiciones que proporcionen el bienestar de la población usuaria.¹⁰

Debe tenerse en consideración que el perfil de la población que albergan estos establecimientos responde a población en riesgo social, en virtud de su condición de vulnerabilidad, sea por estado de abandono o maltrato, así como por el desarraigo o la ruptura del vínculo familiar y afectivo, lo cual conlleva que estos programas sean utilizados como el único modelo de atención disponible para su atención, debido a la ausencia de otros programas sociales o alternativas sustitutivas a la institucionalización. Por consiguiente, es necesario que esta actividad sea regulada y evaluada con miras a garantizar la disminución del estado de vulnerabilidad de la población usuaria, la medición del mejoramiento de las condiciones del servicio, así como su incidencia en la calidad de vida de las personas adultas mayores para superar las desigualdades que conducen a la exclusión social.

f. De la consideración especial de un Código la Persona Adulta Mayor.-

En el presente período cabe referir la iniciativa legislativa del Proyecto de Ley N° 15876 denominado Código de la Persona Adulta Mayor, del cual la Defensoría de los Habitantes emitió su dictamen oportunamente y ha dado el seguimiento correspondiente. Por esta razón, se procede a esbozar el criterio

¹⁰ Véase expedientes n.º 19872-22-2005, 19981-22-2005 y 19982-22-2005.

expuesto respecto al enfoque planteado en la propuesta legislativa.

Al respecto, se debe subrayar el fin protector que cruza la normativa, en el cual se observa a la persona adulta mayor desde sus necesidades, ubicándola prioritariamente en un estado de riesgo social y a partir de éste ofrecerle respuestas asistenciales para atenuar su situación de vulnerabilidad.

La Defensoría de los Habitantes considera que si bien no puede obviarse el propósito protector-asistencialista para la atención de las particulares situaciones de vulnerabilidad en las que actualmente se encuentra una parte de la población adulta mayor (v.gr. la población institucionalizada comentada), preocupa que éste sea el eje central que articula la propuesta legislativa y que restringe el modelo de ciudadanía activa de la población adulta mayor. Debe considerarse que muchas de las condiciones de vulnerabilidad que se dan en esta población responden a una invisibilización de la vejez como una etapa más del desarrollo de la persona y, por tanto, de la adecuación de las oportunidades para vivirla plenamente.

Se considera, que esas respuestas desvirtúan el alcance y contenido de los objetivos de la Ley N° 7935, la cual distingue a las personas adultas mayores, a partir de una nueva identidad como un grupo reconocido desde la conquista de sus derechos específicos, para que desde sus potencialidades y capacidades, sean partícipes de la dinámica social en procura de igualdad de oportunidades y el ejercicio activo de su ciudadanía en diversas áreas de su ámbito social y personal, como trabajo, salud, educación, entre otras.

Si bien, el proyecto de ley resulta necesario a efecto de fortalecer las debilidades que ha revelado la vigencia de la Ley N° 7935, se considera limitante del enfoque impulsado por esta última contra la discriminación por motivos de edad y la promoción de la dignidad de las personas de adultas mayores. Dicha promoción deriva de un abordaje integral de las necesidades y capacidades, según la especificidad de esta población, cuya importancia radica en la necesidad de reforzar la protección de la esencia misma de cada derecho, sin despojarlos de su propósito básico a fin de rescatar de modo particular la pérdida progresiva del efectivo ejercicio de la ciudadanía conforme avanza la edad.

En este sentido, la Defensoría de los Habitantes hace un llamado especial a esta nueva legislatura a efecto de que la propuesta del Código de la Persona Adulta sea estudiada y analizada con base en una adecuada evaluación de la aplicación práctica de la Ley N° 7935, con miras a superar el carácter asistencial que hasta hoy ha permeado la protección especial a este grupo etéreo y, que ha mantenido los diferentes niveles de integración social en que se encuentran, sin lograr rebasar los límites de la exclusión. Se estima que las propuestas legislativas que se articulen en la materia deben partir de un paradigma de inclusión y reconocimiento de ciudadanía, para ser conforme con la especificidad de los derechos de las personas adultas mayores; lo cual redimensiona el contenido del mandato constitucional de protección especial hacia esta población.

Recomendaciones:

- A la Gerencia de Pensiones de la C.C.S.S: Realizar un estudio del Programa del Régimen No Contributivo de Pensiones por Monto Básico a efecto de valorar el nivel de satisfacción de las necesidades básicas de las personas beneficiarias en relación con el objetivo esencial del programa y el mejoramiento de la calidad de vida de la población objetivo.
- Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y al Consejo de Transporte Público: Valorar las acciones de promoción necesarias a fin de que de Comisión Interinstitucional encargada del estudio del sistema de tiquetes de exoneración tarifaria establecida mediante la Ley N° 7936, alcance su cometido específico en relación con la alternativa sustitutiva del sistema vigente a la fecha, en resguardo del derecho reconocido a las personas adultas mayores
- Al Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor: Impulsar las acciones administrativas y legales pertinentes dirigidas a definir y homologar las políticas institucionales de atención preferencial a la persona adulta mayor conforme con la debida interpretación de este principio reconocido en la Ley 7935 a favor de la población adulta mayor y en el marco de una verdadera política de Estado.

2. Población Indígena.-

... las estructuras o instituciones políticas y jurídicas, algunas de ellas heredadas y que hoy persisten, no corresponden a las características multiétnicas, pluriculturales y plurilingües de la población y, en muchos casos, constituyen un factor importante de discriminación en la exclusión de los pueblos indígenas.

Declaración de la Conferencia Mundial
Contra el Racismo, Durban, setiembre 2001,
párrafo 22

a. Formas contemporáneas de discriminación de los Pueblos Indígenas.-

A lo largo de la labor que ha realizado la Defensoría de los Habitantes, se ha enfatizado en forma vehemente por la situación de discriminación que viven algunos grupos poblacionales por su condición étnica o racial. Primordialmente, la atención se ha concentrado en la situación de las comunidades indígenas, siendo las que, de oficio o por denuncia particular, más han demandado la reivindicación de sus derechos ante esta instancia, en razón de la vulneración a su especificidad cultural.

La inclusión social de los pueblos indígenas requiere de una acción proactiva del Estado costarricense, la cual inicia con el reconocimiento y visibilización de su existencia, la concienciación de sus especificidades culturales, derechos y necesidades

específico a, que permitirá, seguidamente adecuar la respuesta estatal a tales particularidades e incluirlas dentro del proyecto de desarrollo del país. Sin embargo, pese a que en los últimos tiempos pareciera que se ha puesto en marcha este proceso, lo cierto es que el actuar estatal ha sido errático, sin un derrotero claro sobre sus deberes para con estos pueblos y profundamente lesivo a sus expectativas, lo que ha venido a agravar la ya histórica situación de vulnerabilidad que ha caracterizado a los habitantes originarios de este país.

Las formas contemporáneas de discriminación en contra de estos pueblos ya no son la esclavitud, la encomienda ni el reparto, en la actualidad ésta es más sutil pero igual de lesiva a la dignidad y los derechos de los pueblos indígenas.

El estado de pobreza en que viven los pueblos indígenas de Costa Rica, producto de la ineficacia de las políticas públicas, es la forma de discriminación más grave a la que actualmente se enfrenta este sector de nuestra sociedad, En cuanto a los terribles efectos de la pobreza en la Declaración y el Programa de Acción de Durban se establece: *“52. Reconoce que la pobreza determina la situación económica y social y crea obstáculos a la participación política efectiva de mujeres y hombres de maneras diferentes y en distinta medida, e insta a los Estados a que emprendan análisis basados en el género de todos los programas y medidas económicas y sociales, especialmente de las medidas de erradicación de la pobreza, incluidas las concebidas y aplicadas en beneficio de personas o grupos que son víctimas de racismo, discriminación racial,*

xenofobia y formas conexas de intolerancia.”

Uno de los principales problemas a que se enfrentan los ocho pueblos indígenas que habitan en los veinticuatro territorios indígenas existentes en Costa Rica, es la falta de abordaje técnico y adecuado en la atención a sus necesidades por parte de sector público.¹¹

Actualmente hay comunidades indígenas que no están comunicadas con el resto del país mediante caminos y, las pocas instituciones públicas que han logrado alguna presencia en territorios indígenas, no cuentan con los recursos que se requieren para prestar sus servicios y cumplir con sus fines de manera adecuada y continua, pero este es sólo una parte del problema, pues la mayor parte de la administración pública costarricense no ha extendido la prestación de sus servicios a las comunidades indígenas, en donde en ciertos casos hasta son desconocidos.

La Constitución Política de Costa Rica consagra a lo largo de su articulado, una serie de normas y principios que regulan y delimitan el funcionamiento de la Administración Pública, destacándose entre ellos el principio de legalidad, según el cual ésta debe cumplir con sus atribuciones apegándose al bloque de legalidad.

La prestación técnica y adecuada de los servicios públicos o del cumplimiento de

¹¹ En el informe de Labores 2003-2004, se realizó una caracterización de los principales rasgos de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, que mantiene sus vigencia y sirve de referente a la situación de estas comunidades.

finances públicos, reviste una especial importancia cuando se trata de conductas administrativas dirigidas a la atención de sectores de la sociedad costarricense que, por sus características propias presentan algún tipo de especificidad (en el caso de los pueblos indígenas se pueden mencionar como factores de diferenciación los siguientes: los étnico-culturales, los religiosos, los lingüísticos, los económicos, los de entorno geográfico y los sociales entre otros), Esto es así porque el pretender solucionar los problemas de los pueblos indígenas con propuestas, no cimentadas sobre estudios técnicos que adecuen los actos y actuaciones administrativas a dicha realidad, no sólo violenta el ordenamiento jurídico, sino que, en casi la totalidad de los casos, dichos esfuerzos institucionales no tienen ningún impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de estos pueblos. Debe señalarse que incluso en ciertas circunstancias, estas actuaciones administrativas por su efecto práctico, se tornan en discriminatorias, a pesar de que el propósito del funcionario o administrador público no haya sido tal.¹²

¹² A manera de ejemplo en el informe final al expediente 18802-22-2005-IO, la Defensoría de los Habitantes recomendó al Consejo Regional de Cartago, proceder a la anulación de un acuerdo en el que se solicitaba a diversas instituciones públicas (sin ningún estudio técnico que fundamentara dicho acuerdo, y solamente con base en lo que la administración denominó "dato empírico visual cualitativo") que: "las ayudas otorgadas a los y las indígenas por sus instituciones, se entreguen en especie y no en efectivo". Es indudable que un acuerdo con dicho contenido y emitido sin ningún estudio técnico violenta el bloque de legalidad, por cuanto se establece un trato específico y discriminatorio a las personas indígenas.

b.- Derecho a la Salud.-

La Defensoría de los Habitantes ha insistido en forma reiterada, en la obligación supraconstitucional¹³ del Estado costarricense, de atender adecuadamente los serios problemas que enfrentan las comunidades indígenas en el campo de la salud, lo anterior respetando la diversidad indígena, sea el conjunto de prácticas y costumbres propias de cada pueblo y región.

En materia sanitaria, la administración 2002-2006 emitió en el marco de la política nacional de salud, un apartado relativo a la atención en salud de estos pueblos. Si bien éste representó un encomiable esfuerzo técnico en procura del mejoramiento de los índices de salud de los pueblos indígenas (hasta ahora los más bajos del país), se debe llamar la atención sobre la poca eficacia de este instrumento en razón de que el plan no se utilizó como norte del accionar del sector salud en su integralidad.

¹³ El Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo protege el Derecho a los Salud de los Pueblos Indígenas en los siguientes términos: Art. 7: Salud como tema prioritario para los Estados, Art. 20: Prohibición de trabajos que afecten la salud (en particular con plaguicidas o sustancias tóxicas), Art. 30: (Educación) Este tema debe ser de especial importancia en el campo de la educación, Art. 24: Extensión progresiva de la Seguridad Social (sin discriminación), Art. 25: Ofrecimiento de Servicios de Salud: adecuados, autónomos y organizados en el nivel local, respetando las particularidades, y procurando formar y emplear preferentemente miembros de la comunidad, todo lo anterior en coordinación con los diferentes niveles de atención.

Lo anterior ha obedecido entre otras razones, a la falta del establecimiento de canales de coordinación permanentes para el tratamiento específico de la temática indígena entre las jerarquías de la Caja Costarricense del Seguro Social y el ente rector.

Si bien no son pocas las experiencias de trabajo exitosas impulsadas en diferentes regiones del país con presencia de población indígena, tanto desde el Ministerio de Salud como desde la Caja Costarricense del Seguro Social, lamentablemente, éstos esfuerzos han sido más el fruto de la dedicación y voluntad de ciertos funcionarios de ambas instituciones, que el resultado de una política de Estado, dirigida a la atención del Derecho a la Salud de los pueblos indígenas de Costa Rica.

Entre las demandas más recurrentes de los pueblos indígenas en materia de salud se encuentran las siguientes: a- falta de infraestructura para la atención sanitaria en las comunidades indígenas¹⁴, b- falta de equipo médico o personal para atender a la población indígena¹⁵ y c- problemas en la prestación adecuada a las necesidades, especificidad y cosmovisión indígenas.

Asimismo, la Defensoría de los Habitantes considera que es impostergable que el Estado

¹⁴ Como ejemplo se menciona la denuncia 119013-22-2005-QJ, relativa a la denuncia del pueblo Maleku por la falta de construcción de un EBAIS en el territorio indígena de Guatuso.

¹⁵ En esta institución se tramita el expediente 19645-22-2005-IO, en el que se investigan los problemas en la prestación de los servicios de salud en la Casona de Coto Brus (comunidad indígena Guaymí)

costarricense, establezca los procesos y coordinaciones necesarias tendientes a brindar una atención integral a los más de diez mil indígenas migrantes panameños (mayoritariamente pertenecientes al pueblo Ngöbe), que anualmente trabajan en la recolección del café en la zona sur del país. Ello es urgente dadas las difíciles condiciones que enfrentan estas personas en su ruta migratoria en Costa Rica.

c.- Derecho a la Tierra.-

De los movimientos de reivindicación de derechos, realizados por las Asociaciones de Desarrollo Integral de los veinticuatro territorios indígenas y por las principales organizaciones indígenas de la sociedad civil, el Derecho a la Tierra ocupa, sin lugar a dudas, un lugar preeminente, en razón que la lesión a este derecho, lamentablemente se mantiene tan vigente en la actualidad como en los últimos 500 años.

Los pueblos indígenas tienen una relación con sus tierras que trasciende los elementos del dominio (propiedad, posesión, uso, disfrute, entre otros) y su valor económico, Esta especial forma de vinculación cultural (y en algunos casos espiritual) con sus territorios se plasma en un régimen de propiedad colectiva tutelado nacional e internacionalmente. A pesar de lo anterior, el irrespeto de sus territorios, la imposibilidad de su uso y disfrute por cuanto éstos no han sido expropiados en algunos casos y, las constantes invasiones por personas no indígenas, impiden el disfrute efectivo de dicho derecho.

En cuanto a la extensión y contenido de este derecho y la correlativa obligación del Estado de Costa Rica de hacerlo

efectivo, no son pocas las resoluciones en que tanto la Sala Constitucional como esta Defensoría, se han pronunciado sobre este derecho preconstituido.

Asimismo, cabe indicar que se ha dado una importante expansión en el alcance de este Derecho en virtud de la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la cual se ha señalado que el Derecho de los Pueblos Indígenas a sus territorios ancestrales es parte, también, del Derecho a la Salud, el cual por su naturaleza exige una conducta de protección aún más activa de la Administración Pública¹⁶.

Es por ello que, se debe reiterar la necesidad de implementar un programa

efectivo y permanente de recuperación de tierras, elaborado en coordinación con las comunidades indígenas y las instituciones descentralizadas afines al tema. Por ello, la Defensoría de los Habitantes entiende que es improporrogable continuar el proceso de análisis de la propuesta preparada en los últimos meses por el IDA.

A lo anterior se debe agregar que esta propuesta debe estar inserta dentro del Plan Nacional de Desarrollo y de los compromisos de gestión de las entidades públicas que participarían en el proceso a efecto de lograr su continuidad y efectivo cumplimiento, así como su monitoreo por parte de las comunidades indígenas.

d.- El proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas.-

El tema de la necesidad de la modernización de la legislación nacional que regula la temática indígena en Costa Rica y, que pretende proteger sus riquezas culturales y religiosas, adecuando la legislación nacional a los preceptos y principios establecidos en el Convenio N° 169 de la OIT, ha sido objeto de señalamientos reiterados en los informes de labores presentados a la Asamblea Legislativa por parte de la Asamblea Legislativa.

En este sentido, el proyecto de Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas de Costa Rica, que se encuentra actualmente en la corriente legislativa, constituye, sin duda alguna, una oportunidad de cumplir con este objetivo, cuya inobservancia, ha motivado diversos llamados de atención al Estado costarricense por parte de

¹⁶ Sobre este particular véase informe final de la investigación tramitada bajo en número de expediente 17262-22-2004-QJ. Asimismo, la Corte estimó: “167. Las afectaciones especiales del derecho a la salud, e íntimamente vinculadas con él, las del derecho a la alimentación y el acceso al agua limpia impactan de manera aguda el derecho a una existencia digna y las condiciones básicas para el ejercicio de otros derechos humanos, como el derecho a la educación o el derecho a la identidad cultural. En el caso de los pueblos indígenas el acceso a sus tierras ancestrales y al uso y disfrute de los recursos naturales que en ellas se encuentran están directamente vinculados con la obtención de alimento y el acceso a agua limpia. Al respecto, el citado Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha destacado la especial vulnerabilidad de muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado y, por lo tanto, su posibilidad de acceder a medios para obtener alimento y agua limpia.” Sentencia de 17 de junio de 2005 relativa al caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa (paraguaya) contra el Estado de Paraguay.

organismos internacionales de Derechos Humanos.

Se debe insistir en este punto, en que dicho proyecto debe ser aprovechado como una oportunidad para el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos indígenas y la reivindicación de sus derechos; sin embargo, el texto en discusión aún requiere de ciertas correcciones a fin de contar con un articulado que garantice este propósito. En esta dirección y, como parte de su papel de comisionado parlamentario, la Defensoría de los Habitantes remitió a la Comisión Permanente de Asuntos Sociales una serie de observaciones, que tienen como finalidad maximizar los aspectos positivos del proyecto, potenciar ciertos derechos que deben presentar un grado especial de desarrollo y, por último, señalar en forma clara, ciertos elementos y disposiciones de la normativa propuesta, que resultan inconstitucionales o que, no responden a la realidad de los pueblos indígenas de Costa Rica.¹⁷

En cuanto al procedimiento legislativo, la Defensoría de los Habitantes ha procurado colaborar con la Asamblea Legislativa, en el señalamiento del contenido y alcance de los diferentes aspectos que deben ser tomados en consideración, al momento de consultar un proyecto de ley a los pueblos indígenas, por cuanto al ser el Derecho de Consulta, un Derecho Humano colectivo propio de estas comunidades, debe ser plenamente respetado. En este

punto, no está de más recordar que la propia Sala Constitucional ha estimado que la falta de consulta a los pueblos indígenas en los términos establecidos por el Convenio N° 169 de la OIT, de disposiciones que los afecten directamente, acarrea la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

Recomendaciones

- Al Poder Ejecutivo: Retomar la implementación de un proceso nacional de recuperación de tierras en comunidades indígenas a mediano o largo plazo, para lo cual se deberán implementar las previsiones presupuestarias, normativas, de planificación y coordinación necesarias.

Solicitar por los canales respectivos a toda la Administración Pública, incluir en sus compromisos de gestión, las prestaciones y metas que en su respectivo ámbito de competencia se implementarán en las comunidades indígenas con observancia y respeto a su especificidad cultural.

Tomar todas las medidas necesarias para que se active la Comisión Interinstitucional establecida para estudiar, enriquecer y emitir formalmente la propuesta de recuperación de fincas en territorios indígenas elaborada por el IDA, garantizando el pleno respeto del derecho de consulta a las comunidades indígenas.

¹⁷ Las referidas observaciones de la Defensoría de los Habitantes fueron remitidas a la Comisión de Asuntos Sociales mediante oficio PE-367-06 de fecha 12 de diciembre de 2005.

3.- Población Migrante.-

*"No hay desarrollo sostenibl
sin desarrollo humano.
No hay desarrollo human
sin libertad humana.
No hay libertad humana
si las fronteras no
logran transformarse de barreras en
puntos de convergencia e integración".*

Alfredo Eric Calcagno
Citado en Mármora, Lelio, Las políticas de
migraciones internacionales, Argentina,
Editorial Piados, 2002,
versión actualizada, p. 13.

a.- Aspectos Generales.-

En informes anuales anteriores, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en que la complejidad del fenómeno migratorio obliga al análisis y abordaje de éste en forma integral por parte del Estado costarricense, teniendo en cuenta que la migración se caracteriza porque los desplazamientos de población obedecen a razones de diversa índole como son: políticas, económicas, ambientales, culturales, familiares, laborales. Es importante también considerar que los movimientos poblacionales pueden tener un carácter temporal, o, bien, permanente, cuando las personas migran con la intención de residir en nuestro país por un período de tiempo indeterminado e insertarse en la dinámica social costarricense. Igualmente resulta necesario que el Estado reconozca las especificidades que pueden darse dentro de este complejo fenómeno social, tales como género, edad, etnia, entre otras; de manera tal que con la puesta en práctica

de regulaciones administrativas no se incurra en acciones discriminatorias y violatorias de derechos humanos, que puedan desatar actitudes xenofóbicas por parte de la población en general.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes ha señalado como prioritaria la necesidad de que el Estado costarricense se aboque a la formulación de una política migratoria que en forma integral brinde respuesta a este fenómeno que históricamente ha experimentado nuestro país, considerando sus condiciones geopolíticas, sociales y económicas como parte de la región centroamericana, en el tanto país receptor, y, más recientemente, su condición de país expulsor de población nacional. Esta política debe tener como eje transversal el respeto absoluto de los derechos humanos de la población migrante y los mecanismos de integración que maximicen los efectos positivos de la migración para toda la sociedad costarricense y reduzcan su impacto negativo.

Desde ese punto de vista, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que esa política migratoria no se reduce a la definición de medidas administrativas para el ejercicio del control migratorio, cuya potestad incuestionablemente corresponde al Estado, o a la mera selección de determinados flujos migratorios que se desea atraer al país, como característica única de una política migratoria selectiva, sin que existan claramente establecidos los parámetros de dicha selección; dado que, como se mencionó anteriormente, el fenómeno es aún más complejo y requiere de su visualización en el modelo de desarrollo.

b.- Ley General de Migración y Extranjería, Ley N° 8487.-

En el informe anual correspondiente al período 2004-2005, la Defensoría de los Habitantes instó respetuosamente a los señores y señoras Diputadas, para que se abocaran a una revisión integral del Proyecto de Ley General de Migración y Extranjería (expediente N° 14269), con el fin de que se adecuaran sus normas a los lineamientos establecidos en instrumentos internacionales y al bloque de constitucionalidad, como garantía del respeto de los derechos humanos de la población extranjera en el país.

Aún y cuando el proyecto de ley incorporó algunas modificaciones importantes, con ocasión de su aprobación en primer debate, la Defensoría de los Habitantes, en calidad de instancia protectora de derechos humanos y como Secretaría Técnica del Foro Permanente sobre Población Migrante y Refugiada, presentó ante la Sala Constitucional, el día 9 de junio del 2005, una consulta de constitucionalidad, por considerar que la normativa en cuestión no resulta acorde con una serie de principios constitucionales o es parca en su adecuación al ordenamiento interno, tales como: supremacía de los tratados internacionales; legalidad y control de la actuación de la Administración Pública; libertad; igualdad ante la ley y prohibición de discriminación contra la dignidad humana; legalidad penal; debido proceso legal y taxatividad de los supuestos de detención no penal; acceso a la justicia, entre otros.

La consulta fue resuelta por la Sala Constitucional mediante voto N° 05-007009-0007-CO fechado 20 de julio del 2005. Con excepción de uno de los

artículos que explícitamente declaró contrario a la Carta Magna, el Tribunal Constitucional señaló que la normativa impugnada no era inconstitucional; siempre y cuando se interpretara conforme al Derecho de la Constitución. La Defensoría de los Habitantes es del criterio de que lineamientos como el anterior se convierten en una herramienta importante para exigir de las autoridades respectivas, el respeto absoluto de los derechos humanos de la población migrante, que de una u otra forma entra en contacto con la legislación aprobada, en el tanto establece como marco de aplicación e interpretación precisamente aquellos derechos contemplados en la Constitución Política y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

El proyecto de ley mencionado fue aprobado por la Asamblea Legislativa el día 27 de octubre del 2005 (Ley N° 8487), y entrará a regir en el mes de agosto del año en curso¹⁸. No obstante, la Defensoría de los Habitantes desea llamar la atención sobre la necesidad de que el Poder Ejecutivo impulse algunas reformas legales que resultan de trascendental importancia para ajustar y desarrollar la normativa en cuestión en plena armonía con los principios de derechos humanos garantizados en la Constitución Política y Tratados Internacionales, entre las que se pueden citar principalmente:

- Mejoramiento de las garantías y adecuación a los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, como en el caso del estatuto del refugio, el delito internacional

¹⁸ Publicada en la Gaceta N° 239 del día 12 de diciembre del 2005.

de trata de personas diferenciado del delito internacional de tráfico ilícito de migrantes y la protección a sus víctimas.

- Garantías del debido proceso en procedimientos administrativos como el rechazo y la deportación.

- Establecimiento de garantías (tutela judicial y plazos de detención definidos) en cuanto a la detención administrativa con objeto de verificación de la condición migratoria de una persona extranjera.

Dado que esta Defensoría tiene conocimiento de que la Dirección General de Migración se encuentra elaborando una propuesta del Reglamento para ser presentada ante las autoridades correspondientes, se estima que actualmente se está en un momento procesal oportuno para regular con detalle aquellos supuestos que no fueron claramente desarrollados en la ley e introducir las garantías a los derechos fundamentales que la Constitución Política contempla.

Igualmente, resulta de trascendental importancia que las instancias respectivas realicen una labor informativa en relación con las regulaciones contempladas en la normativa en cuestión; que permita a la población extranjera, nacional y a los sectores público y privado, conocer con claridad los supuestos o categorías migratorias contempladas en ésta, los diferentes procedimientos administrativos que se desarrollan, las actividades propias del control fronterizo, entre otras. Asimismo, debe promoverse a lo interno de la Dirección General de Migración y del Ministerio de Seguridad Pública, Gobernación y Policía, una capacitación constante no solo en cuanto a la ley

como tal, sino también en cuanto a su reglamento y a la política migratoria que se promulgue una vez que la Ley General de Migración y Extranjería entre a regir¹⁹.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera necesario dejar constancia de que el abordaje del fenómeno migratorio no se agota con la promulgación de una nueva ley de migración, aún y cuando se justifique que su urgente aprobación obedecía al hecho de que la legislación que se encuentra vigente no responde a la realidad que experimenta nuestro país en la actualidad. Más bien, antes de haberse emitido una ley migratoria que derogara la que se encuentra vigente, esta Defensoría señaló la importancia de formular una política migratoria integral que oriente el marco regulatorio de la temática.

En ese sentido, resulta indispensable que el Estado costarricense, específicamente, el Consejo Nacional de Migración (según lo establece la nueva Ley de Migración, Ley N° 8487) se aboque a la formulación de una política migratoria integral, proceso en el cual las diferentes instancias que lo integrarán juegan un papel protagónico en función de sus competencias propias y el servicio que están llamadas a garantizar. Debe tenerse en cuenta que según la

¹⁹ Al respecto, la Defensoría de los Habitantes considera oportuna rescatar el esfuerzo realizado por la Dirección General de Migración y Extranjería, en el primer trimestre del año en curso, para capacitar básicamente a sus funcionarios y funcionarias, aunque también estuvieron presentes otras instancias públicas, como esta Defensoría, en relación con la Ley de Migración y Extranjería N° 8487.

legislación recientemente aprobada, el Consejo Nacional de Migración estará integrado por la persona titular del Ministerio de Gobernación y Policía; Seguridad Pública; Justicia y Gracia; Relaciones Exteriores y Culto; Trabajo y Seguridad Social; Presidencia Ejecutiva del ICT y Director General de Migración y Extranjería.

Por otro lado, resulta importante señalar que, para efectos de la definición de la política migratoria del país, el Consejo de Migración puede considerar informes que rindan instancias públicas como la Caja Costarricense de Seguro Social; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Comercio Exterior y Ministerio de Educación, entre otros. Además, dicha legislación contempla la posibilidad de que el Consejo Nacional de Migración convoque a cualquier persona física o representante de una persona jurídica, que tenga relación directa con la temática migratoria.

Al respecto, resulta necesario e impostergable que, como parte de esa política migratoria integral que se formule, se impulsen acciones internacionales que comprometan a los países involucrados en la toma de decisiones claves para el abordaje y tratamiento de este fenómeno, así como el compromiso de la comunidad internacional de apoyar a los países receptores de población migrante²⁰.

²⁰ Declaración y Programa de Acción de la Conferencia Mundial contra el Racismo, Durban, Sur Africa, 2001: *“Reiteramos que la respuesta y la política internacional, incluida la asistencia financiera con respecto a los refugiados y las personas desplazadas en diferentes partes del mundo, no deben basarse en la discriminación por motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico*

c.- Detención administrativa como parte del proceso de verificación de la condición migratoria de una persona en el país.-

Pese a que el artículo 39 de la Constitución Política establece taxativamente los supuestos en los cuales una persona puede ser privada del derecho humano a la libertad personal, llama la atención de la Defensoría de los Habitantes, y así se ha manifestado en diversas oportunidades, incluso ante la Sala Constitucional, el hecho de que tanto la legislación migratoria vigente como la que entrará a regir en el mes de agosto del año en curso, amplían esos supuestos estableciendo la posibilidad de detener administrativamente a una persona extranjera en el tanto se verifica su condición migratoria en el país y, eventualmente, iniciar los procesos migratorios respectivos, ello sin garantizar la debida tutela judicial y concentrando el ejercicio de esta potestad en la autoridad policial administrativa.

Precisamente preocupa a la Defensoría de los Habitantes el hecho de que ni la legislación vigente ni la recientemente aprobada, establecen el plazo máximo en que una persona extranjera puede ser aprehendida, razón por la cual en algunos casos la Dirección General de Migración ha justificado detenciones administrativas por varios meses, señalando que aún se encuentra realizando las gestiones que se

de los refugiados y las personas desplazadas de que se trate y, en este contexto, exhortamos a la comunidad internacional a prestar asistencia suficiente y equitativa a los países de acogida, en particular cuando se trate de países en desarrollo o de países en transición”.

requieren para ejecutar la deportación respectiva²¹. Todo ello con limitadas posibilidades de ejercer el derecho al debido proceso y de acceso a la revisión jurisdiccional de este tipo de acto restrictor del derecho a la libertad personal.

Adicionalmente, las deficientes condiciones de infraestructura del Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito²², aunadas a los exiguos recursos económicos con que cuenta de manera efectiva la Dirección General de Migración para ejecutar la deportación, y en algunos casos, hasta la imposibilidad de identificar a las personas detenidas o la tardanza de los Consulados correspondientes en la emisión de la documentación de sus nacionales, son factores que inclinan la balanza en perjuicio de las personas afectadas, al extender el período de la detención más allá de lo razonable conforme a la dignidad humana. Con esto el Estado costarricense incurre en violaciones evidentes a los derechos humanos, tales como libertad personal, dignidad

humana, seguridad jurídica, legalidad y debido proceso, entre otros.

En la consulta de constitucionalidad planteada en relación con el proyecto de la Ley General de Migración, la Defensoría de los Habitantes manifestó la importancia de que se distinguieran tres momentos procesales para la detención administrativa de una persona, a saber: a) para la verificación de su condición migratoria; b) para la tramitación y resolución del procedimiento administrativo iniciado y; c) para la ejecución de la resolución emitida.

La definición de un plazo máximo de detención administrativa, según sea la etapa procesal en la que se encuentre, permitiría al Estado costarricense, en este caso, a la Dirección General de Migración y Extranjería, recurrir a medidas alternativas que le permitan garantizar la finalización del proceso de deportación iniciado, que sean menos lesivas para los derechos de las personas extranjeras involucradas. Actuación que en todo momento debe garantizar la tutela por parte de la autoridad judicial.

d.- Principales preocupaciones de la Defensoría de los Habitantes en materia de acceso a servicios públicos por parte de la población migrante.-

En el Informe Anual de labores correspondiente al período 2003-2004, la Defensoría de los Habitantes manifestó su preocupación en cuanto a las posibilidades reales con que cuenta la población extranjera en nuestro país, para tener acceso, en igualdad de condiciones, a los servicios públicos,

²¹ En la actualidad, la Defensoría de los Habitantes se encuentra realizando una investigación de oficio en relación con las detenciones administrativas de varias personas extranjeras que, al mes de enero del año en curso, llevaban más de tres meses de estar detenidas en el Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito, ubicado en la Quinta Comisaría (expediente N° 20704-22-2006-IO).

²² En diversas ocasiones, la Defensoría de los Habitantes ha señalado que, pese a reconocer las mejoras realizadas en el Centro de Aprehensión para extranjeros en tránsito, aún no reúne las condiciones adecuadas para mantener aprehendidas a personas sometidas al control migratorio.

como por ejemplo, el derecho humano a la salud y la prestación del servicio que el Estado está obligado a brindar para garantizar este derecho.

En virtud de que, tal y como se señaló anteriormente, el Estado costarricense no se ha abocado a la formulación de una política migratoria que de manera integral brinde respuesta a este fenómeno, está claro que la incorporación de la variable migratoria en los programas o políticas públicas relacionadas con el derecho humano a la salud, el trabajo, la educación, entre otros, no se ha dado, de manera tal que no existen mecanismos efectivos de exigibilidad de esos derechos ni procesos que permitan evaluar las disposiciones administrativas que se emiten con el fin de, coyunturalmente, brindar respuesta al fenómeno de la migración. Asimismo, ya sea por acción u omisión, ante la falta de un abordaje integral del fenómeno, el Estado costarricense se encuentra contribuyendo y fomentando los mitos que rodean la percepción de la población nacional respecto de la migrante, tales como: debilitamiento y colapso de los servicios de salud, desplazamiento de mano de obra nacional, entre otros. Percepción que no distingue entre la persona migrante, trabajadora, documentada y cotizante de la seguridad social, de la persona migrante indocumentada expuesta a explotación laboral, cuyo patrono aprovecha su estado irregular para favorecerse de sus servicios sin atender sus obligaciones laborales, como de la mujer migrante embarazada y de las personas menores de edad, cuyo acceso a la seguridad social está garantizada por una política universal que adoptó nuestro país a favor del interés superior del niño.

e.- Deber de información por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, en relación con los trámites migratorios que se realizan en dicha instancia.-

En el informe anual de labores correspondiente al período 2004-2005, la Defensoría de los Habitantes informó que las principales denuncias recibidas durante ese período en relación con los trámites migratorios que las personas realizaban para regular su condición migratoria en el país, obedecían a la falta de información que reciben por parte de las instancias correspondientes, sea sobre la forma de realizar dichos trámites o en cuanto al estado actual de éstos una vez que ya son gestionados. Esa ha sido la misma dinámica de este período.

En cuanto a la afectación de los derechos de solicitud y pronta respuesta, así como de legalidad en cuanto a las gestiones migratorias, la Defensoría de los Habitantes ha insistido en que al tratarse de mera gestión migratoria, cualquier procedimiento que se realice ante la Dirección General de Migración y Extranjería, debe ajustarse a los principios contemplados en la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos de trámites administrativos, Ley N° 8220; sin embargo, dicha Dirección en ocasiones ha manifestado estar exenta de la obligación de información de trámites administrativos debido a que la materia migratoria es parte de la seguridad nacional.²³

²³ Véase exp. N° 17832-22-2004, Informe Final con Recomendaciones, oficio 00170-2006 del 4 de enero de 2006.

Con la entrada en vigencia de la nueva ley de migración, la materia migratoria es concebida como parte de la seguridad pública, lo cual no supone tampoco una justificación para negar u omitir brindar información respecto a los trámites administrativos a las personas interesadas.

f.- Emisión de un documento con formato único para las diferentes categorías migratorias que acreditan la permanencia regular en el país.-

Con anterioridad, la Defensoría de los Habitantes rescató la importancia que representa para una persona extranjera, contar con la documentación que le permita demostrar su permanencia regular en el país, debido a que esta condición es asumida como un elemento fundamental para poder tener acceso a los servicios públicos y hacer efectivos sus derechos²⁴.

En ese sentido, la Defensoría de los Habitantes reconoce el esfuerzo realizado por la Administración Pública, propiamente la Dirección General de Migración y Extranjería, por unificar en un documento de identificación las diferentes categorías migratorias que puedan ser otorgadas por parte de esta instancia, en el tanto, dicho documento

²⁴ A través de su experiencia la Defensoría de los Habitantes tuvo conocimiento de que en muchos casos las diferencias entre el documento que se emitía con ocasión de una categoría migratoria y otra, hacía incurrir a un funcionario público o privado en una valoración errada por desconocimiento de esas diferencias que, en algunos supuestos, podía derivar en situaciones de discriminación o negación de un servicio público o hasta de presunción de irregularidad migratoria.

no solo contiene normas de seguridad que garantizarán su autenticidad, sino que al mismo tiempo permitirá que la documentación migratoria que se otorga no se convierta en un factor de inseguridad jurídica que pueda inducir a discriminación²⁵.

No obstante lo anterior, la Defensoría de los Habitantes considera que ese esfuerzo que ya había sido visibilizado como necesario, debe ir acompañado de una campaña de información dirigida no solo al sector público, sino también al sector privado, como bancos, centros de enseñanza, sistemas de vivienda, empresas contratantes de población extranjera, entre otros, con el fin de que se conozca con detalle ese nuevo documento migratorio único, su vigencia según categoría, y normas de seguridad, para que pueda ser utilizado de forma correcta.

²⁵ Resolución N° DG-120-2006-MJA de fecha 9 de enero del 2006 publicada por la Dirección General de Migración y Extranjería, por medio de la Gaceta N° 34 del 16 de febrero del 2006.

Recomendaciones.-

- Al Consejo Nacional de Migración: Impulsar la formulación de una política migratoria integral en el marco del Plan Nacional de Desarrollo del país, que tenga como eje transversal el respeto absoluto de los derechos humanos de la población migrante, atendiendo a su especificidad y su inserción armónica en la sociedad costarricense.

- Al Poder Ejecutivo (Consejo Nacional de Migración, Ministerio de Gobernación y Policía y la Dirección General de Migración: Promover las reformas legislativas y reglamentarias que se requieran con el fin de adecuar la legislación migratoria a los estándares y principios de derechos humanos contemplados en la Constitución Política y Tratados internacionales debidamente ratificados por nuestro país, principalmente, en cuanto al estatuto del refugio, el delito internacional de tráfico ilícito de migrantes, trata de personas; protección a las víctimas de estos delitos; derecho al debido proceso, garantía de revisión judicial en detenciones administrativas, plazos máximos de detención, entre otros.

Brindar capacitación constante a los miembros de la Fuerza Pública (principalmente, aquellos destacados en puestos fronterizos) y los funcionarios y funcionarias de la Dirección General de Migración y Extranjería, en cuanto a los alcances, categorías migratorias, procedimientos y demás aspectos contemplados en la Ley General de Migración y Extranjería, Ley Nº 8487, y en relación con el Reglamento que se emita con posterioridad.

4.- Población Privada de Libertad.-

*“Los hombres, mujeres y niños
encarcelados siguen siendo
seres humanos.
Su humanidad trasciende el hecho
de que sean reclusos.
De igual modo, los funcionarios
penitenciarios son seres humanos.
El grado en que ambos grupos
reconozcan y respeten mutuamente
su calidad de humanos es el patrón de
medida más importante
de una institución penitenciaria
decente y humana.
La falta de dicho reconocimiento
supone un peligro real de abuso
de los derechos humanos.”*

Andrew Coyle
Centro Internacional de Estudios
Penitenciarios

a.- Aspectos generales.-

El trabajo desarrollado por la Defensoría de los Habitantes en relación con la población privada de libertad abarca tanto el conocimiento de denuncias particulares como aspectos generales o estructurales derivados de las inspecciones carcelarias de oficio realizadas a los centros penitenciarios.

Durante el periodo 2005-2006, debe hacerse especial mención de la labor desarrollada por el Ministerio de Justicia y Gracia en torno al cumplimiento del plan de mejoramiento de infraestructura carcelaria, lo que ha permitido disminuir el porcentaje de sobrepoblación en los centros, informándose a la opinión pública que su porcentaje será de un 1% al mes de abril de 2006.

A pesar de ello, no debe dejarse de lado que el crecimiento de la población privada de libertad no deriva sólo de la relación porcentual con el crecimiento demográfico, sino a la aplicación cada vez más reiterada de la medida del encierro, tanto preventivo como con carácter de pena, ante la percepción sobre la inseguridad ciudadana.

Es criterio de la Defensoría, que el problema de sobrepoblación no obedece únicamente al crecimiento general de la población, sino a los criterios represivos de los operadores jurídicos al aplicar la medida de prisión preventiva, a la ausencia de una política criminológica definida por parte del Estado costarricense y al desmejoramiento de las condiciones sociales de una gran mayoría de familias costarricenses.

Es por ello que la Defensoría insiste en la emisión de una Política Criminal, la cual requiere del concurso no sólo del Ministerio de Justicia, sino de otras entidades gubernamentales, del Poder Judicial y del Poder Legislativo, enfocada no en la emisión de medidas represivas, sino centrada en el abordaje de las causas de la criminalidad, que incluya medidas de prevención del delito y lineamientos para el apoyo posterior de la persona sentenciada en su vida en libertad.

b.- Salud.-

La atención del Derecho a la Salud de la población privada de libertad es uno de los problemas principales y es sobre el cual se presentan más denuncias ante la Defensoría de los Habitantes.

En las diferentes inspecciones realizadas a los centros penitenciarios, se ha

constatado que las áreas de salud no se encuentran debidamente acondicionadas²⁶; el personal médico es insuficiente; existen largas listas de espera cuando la población debe ser trasladada a atención a las clínicas o centros hospitalarios de la seguridad social; existe poco control en lo que tiene que ver con la entrega de medicamentos a la población privada de libertad²⁷; hay insuficiencia de vehículos disponibles que permitan el traslado de las personas a sus citas médicas²⁸; se produce dilación en la entrega de medicamentos y los profesionales médicos se ausentan en virtud de incapacidades o por goce de vacaciones, sin que sean debidamente sustituidos, lo que interrumpe el servicio.

Esta Defensoría considera recomendable la revisión del procedimiento de solicitud de atención médica por parte de la población, así como efectuar un estudio de los procedimientos que se utilizan para la solicitud, trámite y traslado de los pacientes a consultas médicas externas. También es necesario establecer lineamientos para priorizar salidas médicas de carácter urgente y establecer un procedimiento para verificar el cumplimiento de estas citas. A su vez, es importante delimitar las competencias de los funcionarios del Área de Seguridad en cuanto a la ejecución de las salidas médicas, para que se involucren más los funcionarios del área de salud y del área administrativa de los centros. Asimismo, se debe realizar un estudio acerca de los

²⁶ Según se ha constatado en las inspecciones realizadas por funcionarios de la Defensoría de los Habitantes en diferentes centros de atención institucional.

²⁷ Véase expedientes N° 17614-22-2004, 17686-22-2004 y 17849-22-2004.

²⁸ Véase expediente N° 19041-22-2005.

trámites y plazos de entrega de medicamentos.²⁹

Resulta fundamental que se concluya con la negociación y que se apruebe el convenio entre el Ministerio de Justicia y la Caja Costarricense de Seguro Social, en lo que tiene que ver con la atención médica de la población privada de libertad en el tanto es un instrumento fundamental para asegurar los deberes que derivan inherentes a la función de custodia que tiene el Estado con la población a la que se priva de su libertad.

c.- Personas con trastornos mentales en conflicto con la ley.-

En el Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes correspondiente al periodo 2004-2005, se informó acerca de la constitución de una Comisión Interinstitucional compuesta por funcionarios y funcionarias del Ministerio de Justicia, de la Caja Costarricense de Seguro Social, del Hospital Nacional Psiquiátrico, del Ministerio de Salud, de la Asamblea Legislativa, del Poder Judicial y de la Defensoría de los Habitantes, la que realizó un planteamiento técnico, desde el punto de vista médico, judicial, penitenciario, de seguridad y de Derechos Humanos, en relación con los derechos de las personas con trastornos mentales en conflicto con la ley, la responsabilidad del Estado en el tema y

²⁹ Durante el año 2005, la Dirección de Protección Especial recibió 239 denuncias por violación al derecho a la salud de la población privada de libertad. Si bien no todas las denuncias fueron declaradas con lugar, es importante destacar que es en relación con este tema sobre el cual se reciben más denuncias en la Institución en relación con este grupo poblacional.

el tipo de atención que requiere esta población.

La labor de la Comisión Interinstitucional concluyó con un proyecto denominado “Creación de un Centro Alternativo para la Atención Psiquiátrica de Personas con Trastornos Mentales en Conflicto con la Ley”, el cual fue expuesto ante las diferentes autoridades gubernamentales y de otros Poderes del Estado, sin que hubiera manifestación en cuanto a la existencia de voluntad política para la implementación del proyecto.

Concedores de que la problemática que enfrenta esta población sigue siendo la misma, esta Defensoría continuará trabajando sobre el tema, en procura de buscar una solución integral en respeto de los derechos e intereses de este segmento de la población.

d.- Infraestructura.-

Tal y como se indicó en párrafos precedentes, el Ministerio de Justicia desarrolló una importante labor en lo que se refiere al cumplimiento del plan de mejoramiento de infraestructura carcelaria. En este sentido, la Administración Penitenciaria aunó esfuerzos en la construcción de nuevos centros, ámbitos y módulos con la finalidad de eliminar la sobrepoblación en la mayoría de las prisiones, aspecto que merece un reconocimiento dado que con ello se logró temporalmente eliminar los niveles de sobrepoblación en el sistema penitenciario.

Sin embargo, debe mencionarse que sumado al crecimiento en infraestructura, resulta vital el fortalecimiento del personal penitenciario –personal técnico y de seguridad-, mediante la creación de

las plazas correspondientes, y la dotación de los recursos materiales que se requieran para los servicios esenciales y complementarios que se prestan en los centros penitenciarios, entre los que se pueden incluir las áreas de salud, atención técnica, visita general, visita conyugal y áreas de esparcimiento.

El fortalecimiento del personal penitenciario debe verse desde dos perspectivas: por un lado, el brindar a los centros penitenciarios el personal administrativo necesario para otorgarle a la población privada de libertad una debida atención técnica. Por el otro, reforzar las condiciones laborales del personal de seguridad por medio de un adecuado mantenimiento de los dormitorios de los oficiales y de los fortines, así como de los demás derechos laborales.

Por ejemplo, la insuficiencia de recurso humano en lo que tiene que ver con la atención técnica de la población penitenciaria tiene como consecuencia un abordaje deficiente de las personas privadas de libertad, cuando lo que se requiere en la realidad, tomando en consideración el aumento de la población carcelaria, es dotar a los centros penitenciarios de los recursos necesarios para una efectiva prestación de las funciones técnico-administrativas. Esto permitirá brindar una atención personalizada a las personas privadas de libertad (desde todo punto de vista: laboral, comunitaria, de prevención contra las drogas, programas de no violencia, etc), redundando en una adecuada clasificación de esta población y la emisión de políticas administrativas a lo interno de cada centro con el fin de unificar criterios de trabajo, obteniendo con ello que la administración técnica-

penitenciaria retome el protagonismo y responsabilidad que por ley le corresponde en la ejecución de la pena.

No debe omitirse que, igual de importante resulta ofrecerle al personal de seguridad penitenciario condiciones laborales apropiadas, pues bajo su responsabilidad se encuentra el trato diario con la población carcelaria y la seguridad institucional.

En cuanto a los servicios conexos mencionados, tales como las áreas de salud, de esparcimiento y de visita, nuevamente se insiste en que, si la población carcelaria ha aumentado, deben ser presupuestados los recursos necesarios para que dichos servicios puedan brindarse a la población en igualdad de condiciones sin que haya un detrimento de los mismos.

Para ejemplificar lo anterior, puede citarse lo sucedido en el Ámbito E del Centro de Atención Institucional La Reforma³⁰. Dicho ámbito, recientemente construido, aún no cuenta con personal técnico a tiempo completo. Por otra parte, y en lo que tiene que ver con el diseño de las oficinas administrativas, éstas fueron construidas sin ventanas al exterior ya que fueron ubicadas dentro del mismo módulo, con barrotes (tipo celda) y sin la debida privacidad y seguridad para el personal técnico-administrativo, el cual tiene que realizar un trabajo delicado en razón de la población que se ubica en este ámbito. En este caso, resulta urgente la revisión de las disposiciones de salud ocupacional para determinar si se

³⁰ Visita de inspección al Ambito E, Centro de Atención Institucional La Reforma, 21 de marzo de 2006.

cumple con las normas laborales requeridas, ya que el incumplimiento de dichas condiciones incide en forma directa en el manejo y atención de la población penitenciaria, amén de que dicho ámbito no cuenta con el recurso técnico necesario.

Recomendaciones.-

- Al Poder Ejecutivo: Coordinar la emisión de una Política Criminal de Estado con los diversos sectores involucrados, enfocada no en la emisión de medidas represivas, sino centrada en el abordaje de las causas de la criminalidad, que incluya medidas de prevención del delito y lineamientos para el apoyo posterior de la persona sentenciada en su vida en libertad.

- Al Ministerio de Justicia: Efectuar las coordinaciones correspondientes con la Caja Costarricense de Seguro Social para finiquitar la negociación y proceder con la aprobación del Convenio entre ambas instituciones, referente a la atención médica de la población privada de libertad.

Coordinar y establecer un sistema adecuado y general para el procedimiento de solicitud de atención médica, para el control de entrega de medicamentos y la priorización de las salidas médicas.

Presupuestar los recursos necesarios para la creación de nuevas plazas para oficiales de seguridad y personal técnico, en razón del aumento de la población privada de libertad con el fin de brindar una adecuada atención técnica y garantizar la seguridad en los centros penitenciarios.

Presupuestar los recursos que correspondan con el fin de construir y/o brindar mantenimiento a los dormitorios del personal de seguridad y de los fortines, así como para la extensión de los servicios complementarios que se deben brindar en los centros penitenciarios, tales como áreas de salud, de visita conyugal y de visita general.

5.- Discriminaciones por la orientación sexual de las personas.-

... Entre los derechos sexuales figura el derecho de toda persona a expresar su orientación sexual, teniendo debidamente en cuenta el bienestar y los derechos de los otros, sin temor a persecuciones, privación de libertad o injerencia social.

Paul Hunt, Del Relator Especial sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, dirigido a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas en su 60º periodo citado en Los Derechos Humanos y la orientación e identidad de género de Amnistía Internacional, 31 de marzo de 2004.

La libertad de orientación sexual se refiere al reconocimiento de la capacidad que tienen las personas de sentir atracción sexual y emocional hacia otras personas, sean del mismo sexo, del otro o de ambos, Desde este punto de vista, si por este motivo se diferencia a las personas, se incurre en una discriminación contraria a los principios de igualdad y de libertad. Las quejas de las y los habitantes por este tipo de discriminación son esporádicas. Las personas más vulnerables son los "travestis", pues debido a que muchos ofrecen servicios sexuales, en la vía pública, suelen ser víctimas de persecución policial y de otros vejámenes³¹. Esto tanto por su condición

³¹ Durante el periodo de este informe solo se conoció la queja de una persona travesti que alegó haber sido discriminada en el Hospital

de travestis como por la de trabajadores del sexo.

En procura de que a las personas con orientación sexual hacia su mismo sexo les sean respetados sus derechos sin discriminarlos ni negárselos por ese motivo, la Defensoría brinda apoyo y asesoría a las organizaciones de personas gay, lesbianas, travestis y bisexuales, que desarrollan actividades de reconocimiento de sus derechos.

6.- Discriminaciones por la situación socioeconómica de las personas.-

... la exclusión social, más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a distintos resultados (pobreza, desigualdad, marginalidad)

GACITUA, SOJO y DAVIS,
Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe,
San José, FLACSO-Banco Mundial,
2000, p. 15.

La situación de pobreza comprende una dimensión discriminatoria que se visibiliza cuando las necesidades humanas no resueltas son comprendidas como derechos sociales y económicos que el Estado no le está garantizando a todas las personas por igual. La discriminación se manifiesta mediante una serie de actitudes y percepciones prejuiciosas y estigmatizantes que afectan la intervención efectiva de las instituciones públicas para resolver los

San Juan de Dios cuando acudió al Servicio de Emergencias (Exp. 19904-22-2005).

problemas y necesidades que mantienen a las personas en la situación de pobreza. La tendencia más frecuente es la de criminalizarlas, percibiéndolas como problemáticas, indisciplinadas, delinquentes, violentas, y peligrosas. A esta indisposición discriminatoria, se añaden la dispersión, el vaciamiento, y el obsolescencia de algunas funciones y competencias de las instituciones creadas para resolver las causas de la pobreza; con lo que se dificulta la coordinación interinstitucional, la delimitación de responsabilidades, la toma de decisiones y la planificación sostenida de acciones³².

Ahora bien, ante el notable incremento de personas en situación de indigencia³³ que viven, deambulan, mueren y pernoctan, diariamente, en las calles de las principales ciudades del país, la Defensoría ha promovido y apoyado las iniciativas interinstitucionales del Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Salud, el Instituto sobre Alcoholismo y

³² La Defensoría está dando seguimiento a las recomendaciones emitidas al Ministerio de Vivienda y al IMAS para que procedan a ordenar territorialmente y a titular el asentamiento La Carpio (Exp. 17996-22-2004).

³³ La indigencia se refiere a un síndrome social causado por diferentes condiciones biológicas, psicológicas y sociales que impide a las personas obtener su alimentación, alojamiento, higiene y cuidados personales dignamente, teniendo que vivir y pernoctar en las vías públicas o en lotes baldíos. Mediante algunos estudios, se ha determinado que la mayoría de estas personas están en tal situación debido a una adicción degenerativa a ciertas drogas o al alcohol; y que una minoría vive en esta situación de abandono social debido a condiciones de discapacidad física o mental, vejez o por causa de la pobreza extrema

Farmacodependencia, la Caja Costarricense de Seguro Social, y las municipalidades.

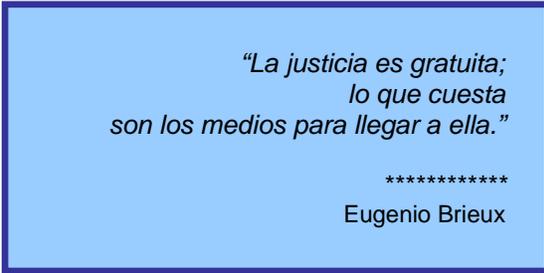
Sin embargo, pese a que el Estado, prácticamente, ha “delegado” su responsabilidad de resolver la problemática que aqueja a estas personas, en las organizaciones de la sociedad civil; no faltan las quejas de estas, porque el IMAS les obstaculiza la obtención de los fondos necesarios para atender a dicha población o porque el Ministerio de Salud les deniega injustificadamente los permisos de habilitación que requieren los establecimientos donde se les brinda alimentación, vestido y facilidades para el aseo personal a las personas en situación de indigencia³⁴.

Recomendación.-

- Al Ministerio de Vivienda y Pobreza: Realizar una revisión de las competencias legales de las instituciones que conforman el Sector Social, particularmente de las creadas para atender las causas de la pobreza, con la finalidad de erradicar la dispersión y el obsolescencia de funciones, en procura de establecer una política social viable y sostenible, cuya base sea el respeto de los derechos humanos de todas las personas sin ningún tipo de distinción contraria a su dignidad humana.

³⁴ Al respecto pueden consultarse los expedientes 20322-22-2005 contra el IMAS y el 19051-22-2005 contra el Ministerio de Salud.

7.- Administración de Justicia.-



a.- Aspectos generales.-

Como órgano de control externo, la Defensoría vela porque el Poder Judicial haga efectivo el Derecho de Acceso a la Justicia mediante el servicio público de Administración de Justicia; lo que debe lograrse a través de la ejecución de todas aquellas acciones tendientes a garantizar los derechos e intereses de las usuarias y usuarios de este servicio.

Diversas son las acciones que ha implementado el Poder Judicial durante estos años para el mejoramiento de la prestación del servicio, entre las que se pueden citar el Programa contra el Retraso Judicial, los Talleres de Reforma Judicial, el Programa de Modernización de la Administración de Justicia y el desarrollo del Plan Estratégico 2000-2005, pero sobre todo merece mencionarse el fortalecimiento de uno de los órganos de control internos de dicho Poder, como lo es la Contraloría de Servicios, más una apertura cada vez mayor a la rendición de cuentas y a la transparencia en las actuaciones.

Como se ha referido en informes anteriores, la denuncia más recurrente que presentan las y los habitantes ante la Defensoría es la violación a su derecho de justicia pronta y cumplida, derivada de los problemas de mora judicial que aún

persisten en algunas jurisdicciones. No obstante, la Defensoría de los Habitantes conoce de los procesos institucionales que se encuentran en marcha así como las iniciativas de modificación normativa que procuran dar una respuesta definitiva a este problema.

Los señalamientos para casos concretos que realiza la Defensoría de los Habitantes, según las quejas que se reciben, amén de atender la situación particular, pretenden coadyuvar con estos esfuerzos en la detección de diversos factores que inciden en la dilación judicial y procuran el mejoramiento en la calidad del servicio que brindan los despachos y otras instancias judiciales.

b.- Adecuación de la legislación procesal penal a los parámetros establecidos en el artículo 8.2.h. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.-

En el marco de sus competencias institucionales y en razón de una serie de consultas recibidas presentadas por personas privadas de libertad, en relación con los alcances y efectos de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 2 de julio de 2004, emitida en el marco del caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, esta institución consideró necesario dar seguimiento al proceso de cumplimiento de la referida resolución.³⁵

³⁵ En lo que interesa en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos establece: “207. Por tanto, La Corte, por unanimidad, Declara: (...)

2. Que el Estado violó el derecho a las garantías judiciales consagrado en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en relación con el

Al respecto, se le solicitó a la Procuraduría General de la República un informe sobre el proceso de adecuación del ordenamiento jurídico nacional, tendiente a adaptar la legislación procesal penal, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.³⁶

En atención a la gestión indicada, la Procuraduría General de la República informó a la Defensoría de los Habitantes que la Corte Suprema de Justicia, a través tanto de su Sala Tercera como del Tribunal de Casación Penal, dispuso una serie de medidas referentes al recurso de casación para cumplir con lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Adicionalmente, informó que a pesar de que muchas de estas modificaciones, ya se habían realizado en virtud de cambios jurisprudenciales, se consideró pertinente reformar la legislación procesal penal, para lo cual se había elaborado un proyecto denominado "*Ley de apertura de la Casación Penal.*"

artículo 1.1 de la misma, y en el artículo 8.2.h. de la Convención Americana en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado, en perjuicio del señor M.H.U, en los términos señalados en los párrafos 172, 174, 175 y 167 de la presente Sentencia. (...)

Y por unanimidad, Dispone: (...) 5. Que dentro de un plazo razonable, el Estado debe adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo establecido en el artículo 8.2.h de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en relación con el artículo 2 de la misma, en los términos señalados en el párrafo 198 de la presente Sentencia."

³⁶ Dicho requerimiento fue realizado mediante oficio PE-121-05 de fecha 15 de abril de 2005.

Por lo anterior, la Defensoría de los Habitantes ha dado seguimiento al proyecto de Ley de apertura de la casación penal, el cual se encuentra actualmente en el Poder Ejecutivo para la sanción respectiva.

Una vez finalizado el procedimiento legislativo, esta instancia informará a las personas privadas de libertad que han planteado consulta ante esta institución sobre los alcances de la nueva legislación procesal penal, en relación con sus inquietudes, ello sin perjuicio del apoyo que requieren de los profesionales a cargo de su defensa técnica, particularmente de la Defensa Pública.

c.- Acerca de la gratuidad en el nombramiento de intérpretes en aquellos procesos en los que sea parte una persona con discapacidad.-

La Defensoría de los Habitantes brindó seguimiento a una denuncia presentada por una persona con discapacidad auditiva, quien indicó que tramitaba ante el Poder Judicial diferentes procesos judiciales, y que en cada uno de ellos había solicitado la presencia de un intérprete al momento de efectuar las audiencias para la recepción de prueba testimonial, pero que su petición no había sido aprobada.³⁷

Sobre este asunto, la Defensoría recomendó al Poder Judicial que efectuara un estudio con el fin de determinar qué políticas debían ser emitidas para que, en cumplimiento de la Ley N° 7600 y su reglamento, se garantizara que las personas con discapacidad tuvieran acceso a la información en los procesos judiciales

³⁷ Véase expediente N° 14225-22-2003.

desde el inicio de éstos y en forma gratuita, según sus necesidades particulares y requerimientos específicos de apoyo.

Asimismo, y en atención a otro caso similar al planteado por la Defensoría de los Habitantes, en el mes de agosto de 2005, el Consejo Superior Judicial acordó que el Poder Judicial debía garantizar la gratuidad de los servicios de intérpretes en lenguaje de señas LESCO que fueran necesarios durante las audiencias orales que se realizaran en los diferentes procesos en que fueran parte las personas que así lo requirieran, cumpliéndose así con lo recomendado por la Defensoría de los Habitantes.

Recomendación.-

- Fortalecer los procesos de mejoramiento del servicio público de Administración de Justicia, teniendo en consideración al usuario o usuario como titular del derecho de acceso a un servicio pronto y cumplido y promoviendo su participación en la formulación de propuestas y en su evaluación.

8.- Violaciones de derechos atribuidas a la Policía³⁸.-

“La injusticia empieza con la arbitrariedad en la persecución

Alejandro Nieto
Derecho Administrativo sancionador,
Madrid, TECNOS, 1984, p. 25.

a.- Abusos de autoridad.-

La presunta actuación abusiva de la Policía continúa siendo un motivo de queja debido a que, cuando se comete, constituye una violación a la libertad de tránsito y al derecho a la integridad personal. De acuerdo con los motivos de las quejas, este tipo de abusos ocurre cuando la Policía detiene a las personas, las agrede física o psicológicamente, las desaloja de una propiedad o les decomisa alguna mercadería, en cualquiera de los casos de manera arbitraria.

Durante el periodo de este informe, las quejas recibidas por detenciones arbitrarias o por agresiones policiales no ameritaron la emisión de recomendaciones, porque la versión

³⁸ El término Policía se utiliza para designar a los cuerpos de policía reconocidos en la Ley General de Policía: Seguridad Pública (antiguas Guardia Civil, Guardia de Asistencia Rural, y de Fronteras), Control de Drogas, Control Fiscal, Seguridad del Estado, Tránsito, Migración y Penitenciaria; sin embargo, las quejas contra estas dos últimas son tratadas en los apartados “Población Migrante” y “Población Privada de Libertad”. Además, se incluyen las quejas presentadas contra la Policía Judicial.

declarada y las pruebas aportadas por las partes no indicaron que se hubiese cometido alguna violación. En el caso de los desalojos denunciados, se observa que las personas desconocen que las propiedades estatales por ser “bienes de dominio público” no pueden ser reclamados por particulares porque no son objeto de posesión, de manera que para su desalojo no es necesario realizar ningún procedimiento previo. Similarmente, cuando la ocupación de una propiedad privada califica como “invasión en curso” las personas pueden ser desalojadas sin ningún trámite administrativo ni judicial. Por último, en cuanto a decomisos de mercadería, se emitieron recomendaciones a la Municipalidad de San José porque durante una intervención de rutina a una vendedora sin permiso, los policías municipales actuaron arbitrariamente³⁹.

La Defensoría de los Habitantes percibe una disminución progresiva de estas quejas, atribuible a: 1) el cumplimiento de las recomendaciones que han sido emitidas al Ministerio de Seguridad Pública para que la Policía no incurra en actuaciones u omisiones violatorias de derechos, como son las “redadas”, las detenciones arbitrarias, las agresiones físicas o psicológicas, los desalojos arbitrarios; 2) el proceso de profesionalización de la Policía, pues se

³⁹ Al respecto pueden consultarse los expedientes 19371-22-2005 sobre una detención en las inmediaciones del Mercado Borbón, y el 19304-22-2005 por intimidación a un vendedor ambulante en la parada de buses de Coronado. Los desalojos al expediente 19644-22-2005 acaecido en Los Guido de Desamparados y al 18974-22-2005 por una casetilla en el parque de El Bosque. El decomiso al 18922-22-2005 acaecido frente al Hospital San Juan de Dios.

incorporó al currículo policial formación en derechos humanos, en procedimientos policiales y en leyes especiales –valga señalar que la Defensoría ha respondido, con satisfacción a las solicitudes de apoyo de capacitación que le ha presentado la Escuela Nacional de Policía-; 3) las labores de promoción y divulgación de derechos y deberes que ha realizado la Defensoría en diferentes comunidades e instituciones.

b.- Inseguridad pública.-

La desatención de las solicitudes de auxilio y de vigilancia preventiva que presentan las personas o las comunidades a la Policía se ha constituido en el principal motivo de queja. Por lo general, el reclamo de las comunidades se da en reacción a la creciente proliferación de ventas de drogas ilícitas; pues esta deviene tanto en el incremento del número de consumidores ambulantes, como de las amenazas, golpizas, asaltos y robos en contra de las y los vecinos de la comunidad.

Estas quejas son interpuestas luego de que las personas han realizado gestiones ante las autoridades locales. Y, si bien, la Policía realiza algunos operativos o redistribuye el personal y los recursos, cuando la problemática de inseguridad es recurrente la queja también se torna recurrente. En respuesta, el Ministerio de Seguridad Pública ha impulsado el Programa de Seguridad Comunitaria, pero su aceptación y éxito han dependido del nivel de gravedad de la problemática. De hecho, en las comunidades en las que la delincuencia opera de manera organizada, el temor a las represalias impide a las y los vecinos

organizarse, viéndose obligados a solicitar la confidencialidad de sus nombres para poder denunciar la situación⁴⁰.

A la vez, se recibieron quejas por incumplimiento de deberes al negarse la Policía a brindarle protección a las personas, o por el desacato de órdenes judiciales⁴¹. En tales casos, se ha observado que el incumplimiento no obedece a una actitud negligente del personal policial, sino más bien al desconocimiento del alcance de sus atribuciones.

Recomendación.-

- Al Ministerio de Seguridad Pública: Fortalecer los programas de capacitación policial mediante la transversalización los derechos humanos en los programas que desarrolla la Escuela Nacional de Policía, haciendo énfasis en el conocimiento de legislaciones especiales, así como en las atribuciones y procedimientos civilistas de la Policía para que sus actuaciones sean respetuosas de los derechos humanos.

⁴⁰ Sobre este tipo de quejas pueden consultarse los expedientes: 19534-22-2005 correspondiente a la queja de un vecino de La Facio de Desamparados, el 19879-22-2005 de un vecino de la urbanización Garabito, y el 19524-22-2005 de una vecina de Santa Rosa de Santo Domingo.

⁴¹ Corresponden a los expedientes 19433-22-2005 sobre a la presunta desatención de una solicitud de desalojo en Aguas Zarcas, el 20258-22-05 por la amenaza de un agente de seguridad privada a un transeúnte, y el 20469-22-2005 de un padre que necesitaba que la Policía lo acompañará a visitar a sus hijas, según así lo determinó una jueza.

9.- Violaciones a los derechos laborales de la Policía.-

Un régimen de excepción laboral no implica que la Policía esté sujeta a un régimen de excepción de derechos humanos

Defensoría de los Habitantes

Las actuaciones y omisiones laborales del Estado constituyen otro de los motivos de queja –en este caso de parte de la Policía–; pues, en su condición de empleador, suele incurrir en violaciones a los derechos laborales del personal policial.

Las quejas más frecuentes responden a arbitrariedades relacionadas con la jornada laboral. En buena medida debido al hecho de que la Policía trabaja bajo un régimen de excepción, sobre el cual la Defensoría reiteradamente le ha recordado a las autoridades ministeriales que esto no implica que la Policía esté sujeta a un régimen de excepción de derechos humanos. La excepcionalidad solo implica que la jornada no está sujeta al horario y duración de las jornadas diurnas y nocturnas ordinarias, por lo que eventualmente la jornada diaria podría extenderse hasta un máximo de 12 horas⁴². Tal es la excepcionalidad; sin embargo, las administraciones la han

⁴² Esta disposición se fundamenta en la excepcionalidad “muy calificada” señalada en el artículo 58 constitucional, sobre la duración de la jornada diurna y nocturna; pese a la exclusión de las limitaciones, el artículo 143 del Código de Trabajo indica que “estas personas no estarán obligadas a permanecer más de doce horas diarias en su trabajo”.

convertido en regla, al imponer jornadas diarias de 12 horas.

Por ejemplo, la Policía Penitenciaria trabaja jornadas semanales de 7 días de trabajo por 7 de descanso, y aunque durante los días de servicio trabajan en turnos rotativos de 8 horas, tienen que trabajar 8 horas y descansar 8, trabajar otras 8 y descansar otras 8, así durante 7 días seguidos; lo cual repercute negativamente en la salud física y psicológica del personal policial pues altera sus ritmos biológicos de alimentación, de sueño y de otros procesos vitales (ritmo circadiano). Por su parte, en el Ministerio de Seguridad Pública el personal policial trabaja 2 días de día, 2 de noche, en turnos de 12 horas, y se les compensa con dos libres.

Además, el abuso de la excepcionalidad distorsiona otros aspectos laborales como: la incorporación al trabajo luego de una incapacidad o de un periodo de vacaciones; la concesión de licencias de salud, de estudio y otras; en los traslados⁴³ y las permutas; y en el reconocimiento del tiempo trabajado de manera extraordinaria, sobre todo después de una concentración. Por recomendación de esta Defensoría, el Ministro de Seguridad Pública ha emitido varias circulares en las que le ha aclarado al personal policial estos aspectos. No obstante, sobre este tema las quejas contra el Ministerio de Justicia son recurrentes, pues la Administración, insiste en que la jornada y otras

⁴³ Sobre traslados arbitrarios se mantienen en etapa de seguimiento las recomendaciones emitidas en el Exp. 16409-22-2004 correspondiente a una queja interpuesta por un policía destacado en la Delegación de Grecia.

disposiciones son las que mejor se ajustan a los requerimientos del sistema penitenciario, sin considerar el establecimiento de controles que garanticen el respeto, al menos, de la jornada laboral y de descanso impuestas; la eficacia del sistema de relevos en los fortines para que los policías puedan realizar sus necesidades corporales dignamente⁴⁴.

Son frecuentes, además, las quejas por el estado de las condiciones laborales: falta de mantenimiento infraestructural y sanitario en los centros de trabajo, en los que impera el hacinamiento, la insalubridad, la falta de ventilación y de iluminación en los baños, los sanitarios, los dormitorios y los comedores; faltan espacios de recreación, las raciones alimenticias son deficitarias; hay carencias en el avituallamiento, en el equipo policial de protección y comunicación, en los artículos y equipo de oficina; y muchos vehículos policiales están en mal estado. En un ambiente de trabajo signado por estas carencias no faltan las quejas por el autoritarismo que aún predomina en las relaciones laborales.

La Defensoría sostiene el criterio de que la situación laboral del personal policial repercute directamente en la calidad del

⁴⁴ Sobre este tipo de quejas se mantiene en etapa de seguimiento las recomendaciones emitidas en el Exp. 17555-22-2004, correspondiente a una queja interpuesta por el personal de la policía penitenciaria del centro La Reforma; y en trámite de investigación el Exp. 17929-22-2004, interpuesta por el personal del Centro Penitenciario de Cartago; y el Exp. 19894-22-2005 relacionado con las condiciones laborales en el Centro Penitenciario de Liberia.

servicio policial; de ahí la urgencia de que les sean respetados sus derechos para exigirles respeto por los derechos humanos de las y los habitantes.

Recomendación.-

- Al Ministerio de Justicia y Gracia: Estudiar la posibilidad de establecer la jornada de trabajo de 8 horas diarias, en la que la excepcionalidad sea el trabajo hasta un máximo de 12 horas, cuando la demanda el servicio así lo requiera, en tres escuadras rotativas semanalmente para minimizar los efectos adversos que provocan los turnos rotativos diarios en la salud física y psicológica del personal de la Policía Penitenciaria, particularmente sobre sus ritmos biológicos de alimentación, de sueño y de otros procesos vitales.

Reflexión final.-

A manera de síntesis, se puede afirmar que el Estado Costarricense ha adoptado un modelo societario acorde con los estándares internacionales de Derechos Humanos y se ha comprometido, mediante la suscripción y ratificación de instrumentos internacionales, a incorporarlos al Derecho interno, lo cual le proporciona un marco jurídico ideal para garantizarlos en forma plena a todas las personas.

No obstante, la existencia de esta plataforma jurídica es insuficiente para su efectividad, siendo que en la práctica institucional y social, persisten aún prejuicios, convicciones, obsolencias, omisiones e invisibilizaciones que niegan la efectiva realización de estos derechos a ciertos grupos de población, en particular.

Resulta urgente que el país adopte en forma inmediata las acciones consecuentes a sus compromisos internacionales e nacionales, especialmente en materia de derechos humanos de poblaciones que se mantienen, por acción o por omisión, en condiciones de exclusión social.

Al efecto, se requiere que dichas acciones sean incorporadas en forma permanente y sostenida en los planes de desarrollo, en el tanto la intervención del Estado no se limita al mero reconocimiento o protección ante la violación, sino que está obligado a la promoción de oportunidades en condiciones de igualdad para todos estos segmentos poblacionales.

En la actualidad es posible advertir, particularmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales, un incremento en los niveles de exigibilidad, lo que va más allá del carácter programático que se les suele endilgar, como se advierte en la creciente demanda de amparo constitucional, por lo que resulta claro que existe tanto un mayor empoderamiento de parte de los titulares de esos derechos, así como una mayor disposición a su justiciabilidad.

Esta situación no puede pasar inadvertida para la Administración Pública y le obliga a una reformulación de sus estrategias, reencauzándolas a la razón de ser de su existencia, cual es la satisfacción de las necesidades y los derechos de toda la población, bajo pena de incumplir sus compromisos y coadyuvar al mantenimiento de las condiciones que reproducen la exclusión y la violación de derechos fundamentales.

De la mano con las comunidades

Dirección de Oficinas Regionales



Las oficinas regionales nacen con el objetivo de lograr que los y las habitantes puedan acceder de una forma más accesible a los servicios de la Defensoría de los Habitantes ubicando sedes más cercanas a sus lugares de residencia.

El proceso de regionalización se inició en el año de 1998 con el fortalecimiento de la oficina que se ubica en la ciudad de Liberia, Guanacaste, antes denominada “casa de los habitantes”, ampliándosele sus funciones con el fin de que ésta atendiera las quejas de los y las habitantes de la Región Chorotega; posteriormente se procedió a la apertura de la oficina en Ciudad Quesada, en la región Huetar Norte, por cuanto se visualizó la importancia de que la zona fronteriza con Nicaragua se encontrara cubierta en su mayor extensión territorial, tomando en cuenta la problemática de las personas migrantes entre otros. Luego se procedió a la apertura de la oficina regional Atlántica y a la oficina regional Brunca, regiones en donde se ubican la mayor cantidad de territorios indígenas y personas afrodescendientes.

Inicialmente, la labor de las oficinas regionales se limitó a atender las consultas de los y las habitantes que se presentaban; luego se ampliaron las

competencias de cada una de ellas con el fin de que su labor no sólo estuviera basada en la atención de consultas, sino que se realizaran capacitaciones en materia de promoción y divulgación de Derechos Humanos. Estas actividades han llevado a que en las diferentes regiones ya se encuentren establecidos grupos debidamente capacitados y que conformen redes de la sociedad civil.

Estos grupos y redes han permitido un contacto directo con las diferentes poblaciones, lográndose identificar y constatar las violaciones a los derechos e intereses de los y las habitantes, así como garantizar acciones inmediatas para atender la problemática expuesta por sus pobladores. Esta relación estrecha, ha logrado establecer un vínculo de trabajo entre los y las habitantes, las instituciones públicas y la Defensoría.

Otro logro que se debe mencionar es que las quejas que se reciben en las diferentes oficinas regionales se tramitan y resuelven en su gran mayoría a nivel local, lo cual significa una solución inmediata a los problemas, lográndose con esta metodología evitar el traslado de asuntos a la sede central.

Hay que destacar la labor de promoción y divulgación de derechos que se ha venido desarrollando para lograr que las personas se capaciten y conozcan sus derechos y obligaciones como habitantes de Costa Rica. Esta es una de las metas trazadas al concebirse las oficinas regionales, ya que estaba claramente identificada la necesidad de que las personas conocieran los diferentes instrumentos que tenían a su mano para lograr una mejor defensa de sus derechos.

Se han establecido programas de visitas a las diferentes comunidades que conforman las regiones; esto ha generado una relación directa con las y los habitantes y sus problemáticas; así, cada uno de los problemas planteados ante las diferentes oficinas toma rostro humano y pasa de ser un simple expediente a un involucramiento directo con las personas y su contexto de vida.

Sede Regional Chorotega: Provincia de Guanacaste

Durante el ejercicio anual objeto de este Informe la Sede Regional Chorotega ha estado inmersa en una gran diversidad de temas que versan sobre los diferentes derechos que por ley se protegen y promueven desde esta instancia.

Se ha podido observar que instituciones como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Costarricense de Electricidad y el Ministerio de Educación se mantienen ocupando los primeros lugares en la incidencia casuística, por cuanto siguen siendo objeto de la mayoría de las disconformidades e inquietudes por parte de las y los habitantes de la Región Chorotega, junto con las entidades del sector vivienda.

En el presente Informe se ha considerado conveniente hacer referencia a tres temas sobre los cuales se espera enfatizar la labor de la Regional en el siguiente periodo. Se trata de asuntos relacionados con la prestación de servicios públicos, con el derecho a vivienda digna y con el derecho al trabajo, visto este último desde la perspectiva de la debida protección a las y los trabajadores, frente a eventuales prácticas ilegítimas de patronos de la empresa privada.

Sobre los Servicios Públicos

A pesar de que se ha logrado una sustancial mejoría en cuanto a la calidad de la relación de servicio y el buen trato a las y los habitantes por parte de las entidades que prestan servicios públicos en la región, se evidencia en las estadísticas que queda mucho trabajo por hacer. Concretamente en lo que se refiere a los servicios de agua y electricidad, la Sede Regional Chorotega de la Defensoría estará vigilante de que se hagan efectivas las disposiciones de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en el sentido de abolir las prácticas ilegítimas que se venían realizando, principalmente por parte de AyA, consistentes en incluir en las facturaciones mensuales montos correspondientes a saldos pendientes de meses anteriores, dicha práctica generaba acumulaciones de deudas en las cuentas individuales de los abonados, lo cual acrecentaba aún más la morosidad, siendo que además los usuarios, debían enfrentar suspensiones del servicio que a todas luces eran ilegítimas.

Fue precisamente a partir de las intervenciones que realizó esta Sede Regional Chorotega en favor de muchos habitantes que se vieron afectados por dichas prácticas ilegítimas, que se logró persuadir al

ente regulador para que en una primera resolución de setiembre de 2005 se ordenara a la Presidencia Ejecutiva de A y A la corrección de las mencionadas anomalías, y más recientemente mediante resolución publicada en la Gaceta del 15 de mayo de 2006, la ARESEP dispone que ninguna entidad pública o privada que brinde servicios públicos, podrá incluir en la última factura al cobro, montos que los usuarios hayan dejado de pagar en meses anteriores, y mucho menos suspender el servicio por esa causa. Dichos entes constituidos en acreedores, deberán acudir a la vía ejecutiva judicial, para recuperar los saldos pendientes que no fueron capaces de cobrar en el plazo que estipula la respectiva normativa.

Sobre el Derecho a Vivienda Digna

Dentro del marco tipológico de derechos que protege y promueve la Defensoría de los Habitantes, se ha podido determinar en la Región Chorotega, la existencia de una importante incidencia de disconformidades en materia de acceso a vivienda digna, que pueden ser resumidas en los siguientes tres aspectos:

- Dificultad para acceder al bono gratuito de la Vivienda
- Dificultad para mantener la titularidad del bien adquirido por medio de bono gratuito para la vivienda
- Defectos constructivos

La actividad estatal general cuenta con una importante representación de carácter regional, de tal forma que la rectoría en las diferentes materias de esa actividad en la Región Chorotega se realiza con un grado importante de inmediatez. No obstante, el sector

vivienda carece de una representación regional permanente, lo cual tiene como consecuencia que las y los habitantes en muchos casos se vean afectados por las decisiones que se toman en el nivel central, a la hora de concebir nuevos proyectos para la solución de vivienda de los más necesitados, sin tomar en cuenta los esfuerzos de integración y coordinación que realizan las instituciones a nivel regional.

Así las cosas, es conveniente que las autoridades nacionales del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, valoren la posibilidad de instalar una oficina permanente en la Región Chorotega que se encargue de la rectoría en la materia, o en su defecto que se garantice una participación más eficiente y efectiva del o de la representante del Ministerio, en las sesiones del Consejo Regional Chorotega, organización de jerarcas regionales que día con día se fortalece como foro de coordinación de la actividad estatal para el desarrollo.

Sobre el Derecho al Trabajo

El trabajo es uno de los principales medios en la organización social a través del cual se puede hacer efectiva la distribución de la riqueza y la justicia social. La actividad laboral requiere el control y la rectoría del Estado y en ese sentido la Defensoría está obligada a proteger los derechos e intereses que giran alrededor de esa actividad.

La incidencia de consultas que se refieren a violación de derechos laborales, ha puesto a esta sede regional en conocimiento de que la instancia estatal competente que es el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, no está garantizando el respeto de la legislación laboral, lo que consecuentemente conlleva a que la relación obrero - patronal en el sector

privado sea en muchos casos de naturaleza abusiva en contra de los trabajadores.

Es también de conocimiento de la Sede Regional Chorotega de la Defensoría, que las oficinas de la Inspección del Trabajo no cuentan con el suficiente recurso humano y material para hacer frente de manera eficiente y eficaz a la cantidad de denuncias que se les presenta. En la Inspección del Trabajo de Liberia por ejemplo, la atención de consultas y denuncias que ingresan por las diferentes vías está recargada en dos personas, corresponde además a estos dos funcionarios realizar la actividad administrativa con mucha limitación de recursos, como lo es entre otras cosas, la falta de un vehículo para realizar las necesarias visitas a los centros de trabajo que han sido objeto de denuncia.

También se ha podido comprobar, que la atención de público está limitada a solamente dos días por semana, siendo que las puertas de esta oficina pública no permanecen abiertas con la regularidad que exige una buena práctica institucional. En consecuencia las y los trabajadores no ven adecuadamente protegidos sus derechos frente a situaciones como el pago de salarios por debajo del mínimo, el establecimiento de horarios no autorizados, la omisión del pago de horas extras, etc.

Para facilitar la defensa de los derechos laborales, la Sede Regional de la Defensoría ha establecido coordinación con la Inspección del trabajo de Liberia, para que las consultas registradas contra patronos de naturaleza privada, en su mayoría consultas protegidas con la norma de confidencialidad, sean remitidas a su conocimiento para el trámite correspondiente, obteniendo a cambio

un informe de resultado para efectos de cierre y archivo de la consulta.

Es recomendable que las autoridades superiores del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, doten a las Oficinas de la Inspección del Trabajo de recurso humano y material suficiente para que se pueda ejercer un verdadero control de la actividad laboral del sector privado y se brinde una buena atención a las y los trabajadores cuando de reclamos, denuncias y consultas se trate.

Coordinación con otras Instituciones

Además de la atención de consultas, la defensa y el apoyo a las y los habitantes en la solución de sus conflictos particulares con la Administración Pública, la Sede Regional Chorotega de la Defensoría ha mantenido coordinación con organizaciones de entidades del ámbito regional.

A partir del año 2005 esta Sede inició participación activa en el Comité Regional de Emergencias, en el cual el representante de la Defensoría ocupa el cargo de Fiscal del Comité Ejecutivo Regional.

Conviene también mencionar que se ha consolidado durante este periodo, la participación de la Sede en el Consejo Regional Chorotega, foro de jerarcas regionales que como cuerpo colegiado procura mejorar la eficiencia y eficacia de la actividad estatal para el desarrollo.

Sigue siendo importante para la Sede Regional de la Defensoría, mantener contacto y coordinación con organizaciones no estatales, como lo es la Oficina Diocesana de Pastoral Social donde se procura el fortalecimiento de una Red Instituciones para la Atención al

Migrante, en la cual se participa coordinando acciones tendientes a proteger y promover los derechos e intereses de las personas que no tienen la nacionalidad costarricense, con especial atención de aquellas cuyo estado migratorio es irregular.

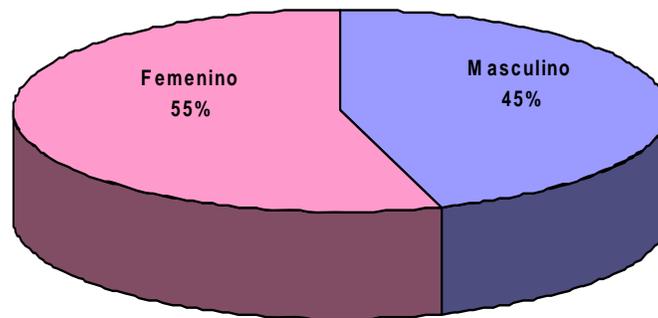
Estadísticas

Durante el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2005 se atendieron en la Sede Regional Chorotega un total 3.016 consultas,

cuyo trámite se refleja en los siguientes gráficos:

Por sexo

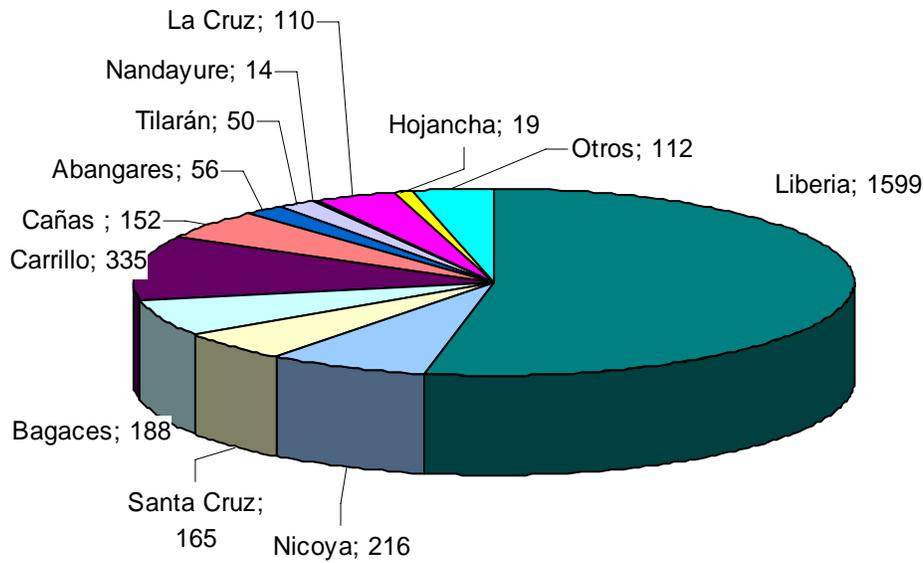
Según el sexo de la persona consultante las estadísticas nos muestran que las mujeres acuden a los servicios de la Defensoría en un porcentaje mayor que los hombres. pertenecientes a otras regiones del país.



Por cantón

La Sede Regional Chorotega de la Defensoría tiene a su cargo la atención

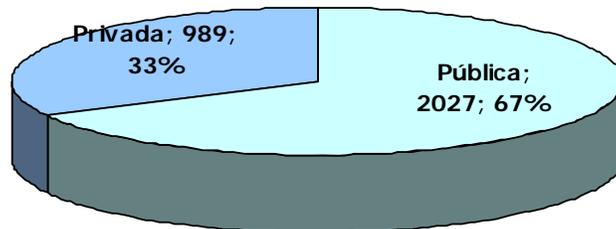
de los once cantones de la provincia de Guanacaste, sin embargo también se reciben consultas de cantones



Por tipo de entidad

La estadística nos muestra que las y los habitantes de la Región Chorotega

entienden cada vez mejor la naturaleza de la intervención de la Defensoría, de tal manera que para el periodo 2005, dos terceras partes del total de consultas son del sector público.

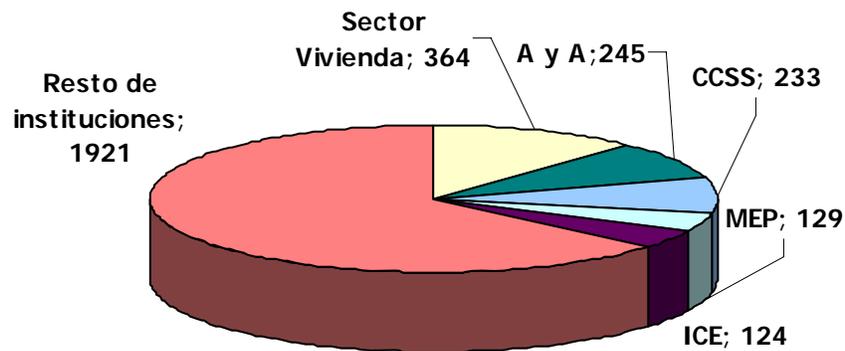


Instituciones con mayor incidencia de consulta

El siguiente gráfico nos muestra a las instituciones del sector público que generan la mayor cantidad de consultas.

Para este Informe se ha agrupado a las entidades que tienen a su cargo la problemática de la vivienda, identificándolas como "Sector Vivienda".

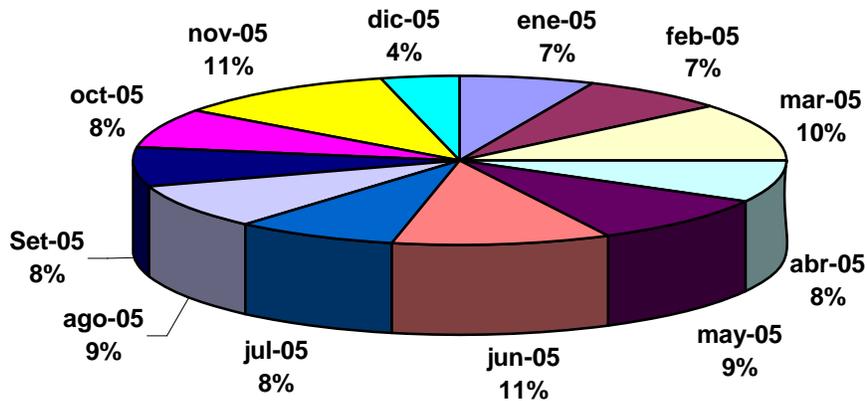
Es importante aclarar que no todas las consultas planteadas por las y los habitantes, concluyen con la comprobación de alguna violación de derechos, no obstante la incidencia en la que se enmarcan algunas instituciones, pone a la Sede Regional Chorotega de la Defensoría en perspectiva de analizar la relación de servicios que se está dando entre las instituciones y las y los habitantes de esta zona geográfica.



Por mes

El siguiente gráfico nos muestra el comportamiento porcentual mensual de

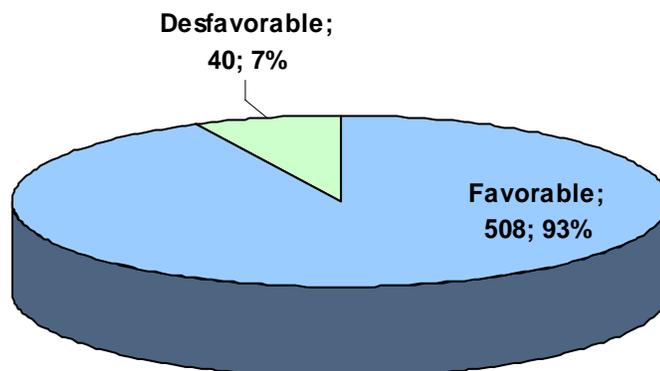
consultas que se reciben en la Sede Regional Chorotega de la Defensoría.



Por resultado

De las 3.016 consultas que se han recibido en el año 2005, la mayoría han sido evacuadas o inadmitidas durante el mismo acto de recepción, un pequeño porcentaje ha sido trasladado a la Sede Central de la Defensoría para la apertura de expediente formal de investigación y otras pocas han sido inadmitidas formalmente. Sin embargo

los números que se muestran a continuación, se refieren a aquellas consultas que han requerido la realización de algún tipo de gestión informal ante las instituciones involucradas y en las cuales se ha obtenido un resultado favorable o desfavorable, de acuerdo con la pretensión de la persona consultante.



Sede Regional Norte: San Carlos, Los Chiles, Upala, Guatuso

El pasado 1º de marzo, la Defensoría de los Habitantes cumplió cuatro años de gestión en la Zona Norte del país. Ello ha sido una respuesta a la necesidad de acercarse más a las comunidades más lejanas y de acortar distancias entre sus habitantes y la institución.

En este período se ha tenido la oportunidad de desarrollar actividades de defensa y promoción de los derechos de los habitantes de esta región, a quienes se suman comunidades vecinas que por facilidad de acceso se acercan también a este Sede Regional, entre ellas las que pertenecen al cantón de Alfaro Ruiz, Sarapiquí, y distrito de Peñas Blancas de San Ramón.

En el presente Informe, se detallan las principales acciones desarrolladas para el período 2005-2006.

1. Actividades realizadas en el periodo.

1.1. Proyecto *¡Modelo A la cuenta de tres!:* Los Chiles y Upala

En seguimiento a las tareas iniciadas en el período anterior, se destaca la participación de la Sede Regional Norte dentro del Proyecto Condiciones y Estilos de Vida Saludables, para la prevención del VIH-SIDA-ETS¹ en población joven, migrante, móvil y en condiciones de exclusión social, desarrollado en la zona norte del país, con el auspicio del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Específicamente en la propuesta y puesta en práctica del Modelo: *¡A la cuenta de tres!*, que es un Modelo de evaluación de servicios de salud y educación en materia de Salud Sexual y Salud

¹ Virus de Inmunodeficiencia adquirida (VIH), Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida(SIDA), Enfermedades de Transmisión Sexual(ETS)

Reproductiva, para jóvenes, con énfasis en la prevención de la VIH/SIDA.

Dicho modelo se ha implementado por primera vez, en el distrito primero del cantón de Los Chiles, tal y como se informara el año anterior. Se ha validado nuevamente posterior al informe de resultados y se ha propuesto una nueva aplicación de este modelo en el cantón de Upala.

Se planteó como problema de la investigación el siguiente:

Los servicios de salud y educación para población joven en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva, con énfasis en la prevención y atención del VIH/SIDA, que prestan el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense del Seguro Social y el Ministerio de Educación Pública, corresponden con los compromisos y obligaciones que establece la ley.²

Desde el punto de vista de la Defensoría, puede decirse que la implementación de este modelo es parte del cumplimiento de la rendición de cuentas en un tema que es fundamental para el desarrollo del país, pues invertir en la salud sexual y reproductiva de las personas jóvenes, significa hacer un aporte para construir un presente y un futuro mucho más saludables. Los beneficios pueden traducirse, por ejemplo, en reducción de embarazos no deseados, disminución de morbilidad y mortalidad por Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y VIH/SIDA y desarrollo de habilidades para la vida.³

² Ver planteamiento de la investigación en informe de Evaluación de Servicios de Upala 2005-2006.

³ Tomado de la presentación de Modelo "A la cuenta de tres". Proyecto: Facilitando Condiciones y estilos de vida

Por esta razón, la Defensoría de los Habitantes se ha interesado en elaborar, desarrollar, validar y ajustar este Modelo de Evaluación de los Servicios en Salud Sexual y Salud Reproductiva, que se encargue de monitorear desde los niveles locales hasta el nivel nacional, según se considere dentro de las prioridades institucionales, cuáles son las acciones que realizan entidades como el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Educación Pública en la prevención de VIH-SIDA y ETS, considerando componentes de mayor vulnerabilidad según grupos de población, sea migrante, jóvenes, género, frontera en condiciones de exclusión social.

Dicho modelo, tiene como meta: "Contribuir al cumplimiento de los Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos como Derechos Humanos de todas las personas jóvenes."

Su objetivo principal es evaluar el acceso y la calidad de los servicios y educación en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva, el cual se cumple a partir del desarrollo de sus objetivos específicos:

- Identificar las necesidades que tienen las y los jóvenes usuarias(os) en cuanto a información y atención en salud, especialmente en Salud Sexual y Salud Reproductiva.
- Propiciar que se tomen en cuenta las necesidades y preferencias de las y los jóvenes usuarias(os) de los servicios amigables en salud y

saludables: jóvenes en situación de exclusión social del Fondo OPEC-UNFPA.

los servicios de educación en la implementación de éstos en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva.

- Fortalecer la habilidad autocrítica del personal proveedor de salud que trabaja con jóvenes, con respecto a su propio trabajo y a los sistemas de salud y educación, en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva.
- Brindar a las y los usuarias(os) y proveedores de salud y educación la oportunidad de señalar las limitaciones y los alcances de dichos servicios en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva.
- Elaborar una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de los servicios de salud y de educación en materia de Salud Sexual y Salud Reproductiva.

La fortaleza de esta iniciativa es la posibilidad de replicar la evaluación de servicios en diferentes comunidades y de tomar medidas de mejoramiento en las diferentes instituciones de servicios, concretamente, en los Servicios de Salud y de Educación para jóvenes. Consecuentemente, las y los beneficiarios inmediatos serán las personas jóvenes de cada comunidad, en el ejercicio de sus Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos, y en el disfrute de una mejor Salud Sexual y Salud Reproductiva, de ahí que continuamos la aplicación en Upala.

a.- Experiencia en Upala:

Precisamente la experiencia en el cantón de Upala, que aquí se presenta, corresponde a la primera réplica de la evaluación de servicios realizada en Los Chiles. Además, esta segunda experiencia permitió validar y revisar

una vez más el modelo propuesto; dicho trabajo se realizó en el segundo semestre del 2005.

Dentro de algunos elementos considerados para llevar a cabo esta evaluación, encontramos que en materia de Salud, el cantón de Upala cuenta con primer y segundo nivel de atención. El primero lo constituye el Área de Salud compuesta por nueve EBASIS en las siguientes comunidades: Upala, Canalete, Colonia Puntarenas, San José 1, San José 2, Bijagua, Aguas Claras, Delicias y Dos Ríos. El segundo nivel corresponde al Hospital de Upala.

Por su parte, el sector de educación cuenta con un total de 171 instituciones educativas distribuidas en 6 circuitos escolares.

Además, se tomó en cuenta la disposición manifestada por el Director del Hospital de Upala, así como el Director del Área de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social (también de Upala), quienes apoyaron con su personal de atención primaria la aplicación de los instrumentos, tanto a usuarios/as como a proveedores de servicios.

Algunos factores que ellos informaron y que consideraron como determinantes para llevar a cabo la validación del Modelo primero en el cantón de Upala, fueron:

1. La asistencia a consulta vinculada a salud sexual y salud reproductiva, tiene que ver sobre todo con atención prenatal, citologías vaginales y planificación familiar.
2. Se sabe que en todo el cantón, el embarazo de mujeres adolescentes alcanza un 31% de la totalidad de los embarazos. En cuanto a consultas de planificación familiar, las que más

asisten son las mujeres, pero la decisión del método se ve influenciada por sus compañeros.

3. La vida sexual de las y los adolescentes inicia alrededor de los 14 años. Se considera aceptable socialmente a partir de los 16 años. Es normal que a los 17 años las mujeres comiencen su maternidad, o que el inicio temprano de la vida sexual resulte en embarazos deseados y no deseados, que ponen en riesgo la salud reproductiva de la mujer.

Por parte de las y los usuarios, se trabajó con una muestra de 222 jóvenes, de los cuales no todos suministraron la información requerida, y quienes la aportaron fueron 173 mujeres y 48 hombres, entre 12 y 35 años, usuarias(os) de servicios de salud del Hospital de Upala y de otros 15 centros médicos de atención primaria del cantón de Upala⁴. En cuanto a la escolaridad, dentro de este segmento de la muestra hubo desde jóvenes que nunca se han incorporado al sistema educativo formal hasta jóvenes con formación universitaria completa. De estos 222 jóvenes, 203 dicen ser costarricenses y los 19 restantes dicen ser nicaragüenses.

Participaron 474 jóvenes estudiantes de Segundo Ciclo, Tercer Ciclo y Educación Diversificada del sistema educativo formal, específicamente de 11 centros educativos (escuelas y colegios) del cantón de Upala⁵. De estas(os) jóvenes, 270 eran mujeres y 204 eran hombres.

⁴ Canalete, Higuerón, Colonia Puntarenas, Aguas Claras, Bijagua, Cuatro Bocas, San José, Santa Rosa, Las Delicias, México, San Isidro de Yolillal, San Luís de Upala, San Isidro de Upala, Villanueva, San Antonio.

⁵ Escuelas la Katira, Nahuatl, Sor María Romero, Birmania, San Isidro, de San José; Liceos de Brasilia, Dos Ríos, Bijagua y Canalete; Colegio Técnico Profesional de Upala.

La edad de estas (os) jóvenes oscilaba entre 11 y 26 años y cursaban entre quinto grado de primaria y undécimo año de secundaria. De estas (os) jóvenes 454 dicen ser costarricenses, 16 dicen ser nicaragüenses y 3 jóvenes poseen otra nacionalidad (cubanos o panameños).

En cuanto a las y los proveedores de servicios, se contó con la participación de representantes del sector educativo y del sector de salud. Entre ellos se encontraban 43 docentes que laboran en 5 centros educativos del cantón de Upala⁶ y en la Dirección Regional de Educación del Ministerio de Educación Pública. De estas(os) proveedores 21 eran mujeres y 22 eran hombres, cuyas edades oscilaban entre 20 y 48 años de edad. La escolaridad de estas(os) proveedores oscilaba entre universidad incompleta y maestría.

También participaron 50 proveedores de los servicios de salud (31 mujeres y 19 hombres), de los cuales 48 laboran específicamente en el Hospital de Upala y 2 en el centro de salud de Aguas Claras. Sus edades oscilan entre 20 y 60 años. La escolaridad de estas(os) proveedores oscila entre secundaria incompleta y maestría.

Además se entrevistó a tres autoridades del sector salud. Las personas entrevistadas fueron la Jefa de Consulta Externa General y Especializada del Hospital de Upala, el Director General del Área de Salud y del Hospital de Upala y el Director Regional del Ministerio de Salud.

En el sector educación, no fue posible realizar entrevistas a ninguna de las autoridades debido a que se dificultó el acceso a las mismas.

⁶ Colegio Técnico Profesional de Upala, Liceos Katira, Brasilia y Bijagua, Escuela La Katira.

En el caso específico de los servicios de salud se contó con la colaboración de los técnicos de atención primaria, quienes aplicaron los cuestionarios a las personas jóvenes con quienes trabajaron durante una semana. Por esta razón fue posible aplicar el cuestionario a personas jóvenes que asisten a 16 centros médicos diferentes en todo el cantón.⁷

Además, dentro del proceso se contó con el equipo de trabajo de la Sede Regional Norte, que se constituye por tres funcionarias, que trabajaron en la coordinación y aplicación de instrumentos a proveedores del servicio de Salud, apoyaron la convocatoria de actividades con el sector educativo para que en conjunto con el equipo consultor del Fondo de Población se aplicaran instrumentos a usuarios/as y proveedores del sector Educación en el Colegio de Upala y de Bijagua.

En ese sentido, es oportuno destacar que el equipo de trabajo de la Sede Regional Norte, también coordinó la convocatoria de grupos focales y talleres con jóvenes en Upala y Bijagua, que permitieron recabar otros elementos importantes en la investigación.

Actualmente, la información recopilada se encuentra en proceso de análisis y en su etapa conclusiva por parte del equipo de coordinación y apoyo de la Sede Regional Norte y del Fondo de Población de Naciones Unidas, pues se pretende llevar a cabo una publicación del Modelo con el fin de que la Defensoría cuente con una herramienta institucional para evaluar los resultados y recomendaciones orientadas a la incidencia en el mejoramiento de las

políticas instituciones tanto en los niveles centrales como locales.

b. Taller de Derechos Humanos en Salud

Como producto del trabajo realizado en Los Chiles por parte de la Defensoría de los Habitantes y resultado de las necesidades encontradas en los datos de la aplicación del Modelo en Los Chiles, así como por parte del Fondo de Población de Naciones Unidas en el proyecto, se consideró la necesidad de fortalecer la capacitación en materia de Derechos Humanos en Salud a las y los funcionarios de la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud.

Es en este sentido que la Defensoría de los Habitantes, a través de su Sede Regional Norte, inicia desde el segundo semestre del año 2005, un trabajo de coordinación y apoyo por parte de Dirección de Servicios de Salud del Ministerio de Salud, el Proyecto Fondo OPEC-UNFPA y la Organización Internacional para las Migraciones, para organizar dos talleres de sensibilización y capacitación en materia de Derechos Humanos para funcionarias(os) del Sector Salud de la Región Huetar Norte y Upala, los cuales se concretan en el primer trimestre del 2006.

Estos talleres se llevaron a cabo en Ciudad Quesada, con el objetivo de fortalecer a las instituciones de salud en sus estrategias, acciones y prácticas que aseguren el acceso de poblaciones en situación de exclusión social al derecho a la salud con calidad desde un Enfoque de Derechos.

Se dirigieron a Directoras(es) de Áreas de Salud (de la CCSS y del Ministerio de Salud), Directores de Hospitales de Segundo Nivel y Regionales, Funcionarias(os) de las Contralorías de

⁷ Capítulo sobre población participante de Informe de Evaluación de Servicios en Upala.

Servicios, Jefaturas (nacional y regional) de Validación de Derechos, Personal de Oficinas de Validación de Derechos de los establecimientos de la salud, Funcionarios de las Unidades de Regulación del Ministerio de Salud.

1.2. Instalaciones de Sede Regional Norte:

Para este período se concretó la consecución de recursos para dotar a la Sede Regional Norte de un espacio físico más adecuado y acorde con las necesidades de los y las habitantes.

Se invirtieron recursos en un local que fue facilitado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, según convenio para ese fin, y se acondicionó de manera que sea accesible a toda la población. Acatando la Ley 7600, se tomaron las medidas necesarias para que esta población pueda a toda el área de la Sede.

El local tiene un área de aproximadamente 200 m², con espacio para oficinas para las funcionarias, un área común de atención, espacio para estacionar la unidad móvil y un área de reuniones que permitirá a la Defensoría convocar a las instituciones y habitantes cuando sea necesario en su propia casa, además de brindarle privacidad al habitante en respeto a sus derechos.

2. Temas recurrentes:

2.1 . Denuncias Municipalidad San Carlos

Denuncias de la Sede Regional Norte 2005⁸

Municipalidad San Carlos	237
Caja Costarricense de Seguro Social	250
Ministerio de Educación	115
Instituto Nacional de Seguros	81
Ministerio de Salud	80
Otras*	1291
Total	2054

* Asuntos de otras instituciones, asuntos privados e inadmisibles registrados en el 2005

Del cuadro anterior se desprende que la Municipalidad San Carlos cuenta con el mayor número de asuntos presentados por parte de habitantes ante la Sede Regional Norte en el presente período.

Sobre este particular es oportuno destacar una de las situaciones más recurrentes, que es el caso del cobro de servicios municipales, que se lleva a cabo en una sola factura, lo cual algunas veces imposibilita la recepción de un servicio que es fundamental para la salud, como es el servicio de agua.

En este sentido, se ha presentado casos como el de una habitante que indicaba ser inquilina de una casa de habitación, que se presentó a pagar el servicio de agua ante la Municipalidad San Carlos, pero indicaba que no le recibieron dicho pago, pues el

⁸ Tomado de Bases de datos de Defensoría de los Habitantes período de enero a diciembre 2005.

propietario del inmueble se encontraba moroso con otros impuestos municipales, por lo que le previnieron que debería cancelar la totalidad del monto, para restituirle el servicio de agua.⁹

Por lo anterior, se realizó consulta al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (oficio DHR-RN-014-2006), al cual esta entidad respondió en lo que interesa que “ Creemos que la Municipalidad deberá tal y como lo señala la sentencia de marras, acudir a otro mecanismo legal para el cobro que se le adeuda por concepto de los otros tributos”.¹⁰

Esta información se trasladó al Administrador Tributario de la Municipalidad San Carlos, quien respondió mediante oficio AT.133-06, lo siguiente:

*“ Que tiene cognición de lo expuesto en el oficio DJI-122-2006, por lo que se estará trasladando la información al Director Financiero para que proceda a aprobar dicho procedimiento, a la vez emane las directrices del caso a los Departamentos correspondientes.”*¹¹

2.2 Participación en Comisiones permanentes:

a. Red contra la violencia intrafamiliar:

La Oficina Regional Norte de la Defensoría de los Habitantes, participa en las reuniones de la Red Contra la Violencia Intrafamiliar de la Región Huetar Norte. Se brinda apoyo profesional y material en las

actividades que dicha comisión realiza de conformidad con la propuesta del Plan Anual de dicha red.

Durante el primer trimestre del 2006, dentro del marco de celebración del día Internacional de la Mujer, se realizó el día 03 de marzo, en el auditorio del Liceo San Carlos, una charla sobre la Ley de Paternidad Responsable, conjuntamente con el INAMU, dirigido a alumnos de décimo y undécimo año del Liceo Carlos, Colegio de San Martín y del Colegio Técnico Profesional, todos de Ciudad Quesada.

Dicha actividad, que tuvo como objetivo formar conciencia sobre el alcance de la ley, estuvo dirigida a los y las jóvenes en virtud del aumento de embarazos en adolescentes, actividad en la que la participación fue positiva.

Siguiendo con la celebración del día Internacional de la Mujer, el 08 de marzo, se llevó a cabo el “Taller de autoestima, para Mujeres vinculadas con Privados de Libertad”, el cual tuvo lugar en el Salón Parroquial de la Catedral de Ciudad Quesada.

Esta actividad se consideró por parte del grupo de red como todo un éxito, ya que esta población no es atendida de forma específica en nuestra zona.

b. Comisión VIH-SIDA:

A raíz de la capacitación dada por el Proyecto Fondo de Población y los datos suministrados en relación con el problema presentado por el VIH-SIDA en la región, se acordó formar una Comisión Interinstitucional en donde participaron las siguientes instituciones: Ministerio de Salud, Instituto Tecnológico de Costa Rica, Ministerio de Seguridad Pública, Comisión del VIH/SIDA de la Caja Costarricense del Seguro Social, Agenda de Mujeres, Jóvenes Cruz Roja de Ciudad

⁹ Véase consulta de sr/a KSA 0000-2006.

¹⁰ DJI-122-2006 , IFAM.

¹¹ Referencia oficio DHR-RN 059-2006.

Quesada, Asociación persona Joven, Biblioteca Pública, Ministerio de Educación Pública, Oficina de la Mujer de la Municipalidad de San Carlos y la Defensoría de los Habitantes.

El objetivo de la Comisión es unir esfuerzos en miras a brindar la mayor información a los habitantes de la región, con el fin de prevenir el VIH-SIDA.

Para lograr el objetivo anterior, se han realizado actividades, entre ellas en el 2005 se logró brindar algunos talleres de capacitación a jóvenes del Liceo San Carlos, se acordó realizar una base de datos en la Biblioteca Pública con el fin de que los habitantes de la región, tengan la oportunidad de acudir al Centro, ya sea para información general o para brindar capacitación a diferentes sectores. Este proyecto será realimentado por información de todas las instituciones y actualmente se encuentra en proceso.

El próximo que se llevará a cabo será un taller para todos los Orientadores del Ministerio de Educación Pública, para la Región Norte, el cual se realizará el 25 y 26 de mayo y el 1º y 2 de junio.

También se ha venido celebrando el día Mundial del SIDA, que es el 1º de diciembre de cada año, en el cual se han realizado concursos de pintura, alusivos al tema, en donde participan jóvenes de la región. Además, se realizan actividades que tengan relación con el VIH-SIDA.

Uno de los principales objetivos de la Comisión es lograr que las instituciones estatales y organizaciones no gubernamentales se sensibilicen sobre el tema VIH-SIDA, la cual ha sido una tarea permanente de la Defensoría.

Estadísticas

Total de Consultas Recibidas por Tipo de Entidad
Gráfico 1

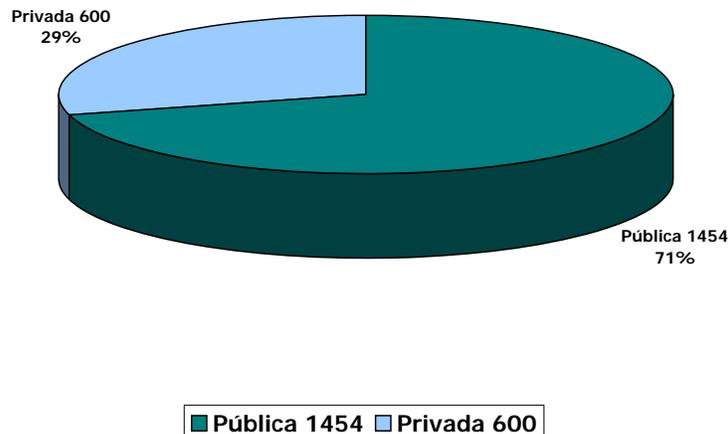


Gráfico 2
Total de Consultas por año

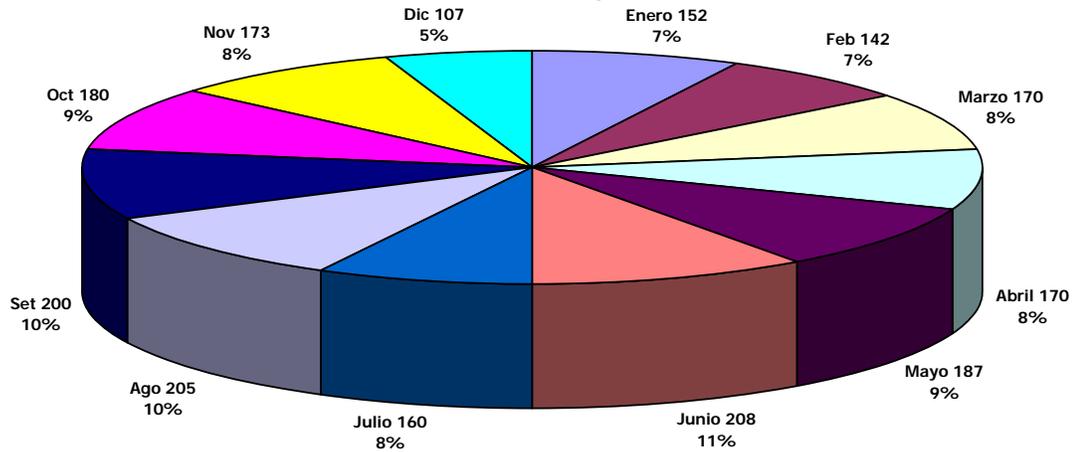
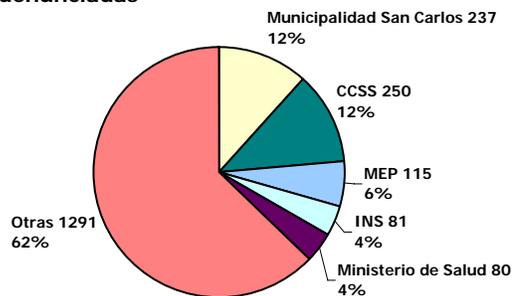


Gráfico 3
Instituciones más denunciadas



Sede Regional Atlántica: Limón, Guápiles, Siquirres, Talamanca, Pococí, Guácimo.

Durante los tres años de labores realizadas en la Oficina Regional Atlántica, se ha confirmado la necesidad de contar con una Sede de

la Defensoría de los Habitantes para atender en forma inmediata los problemas de la ciudadanía limonense, sin tener que incurrir en costos y tiempo de trasladarse hasta la Sede Central.

El principal objetivo es salvaguardar los derechos e intereses de los y las habitantes de la zona, creando conciencia de la existencia de derechos pero también de sus obligaciones.

Los habitantes a los cuales se les ha instruido anteriormente, ya conocen cuál es el trámite a seguir para hacer valer sus derechos, ya que se presentan a nuestra oficina con las gestiones previas, lo cuál indica que han aprendido a defenderse por sí mismos.

Desde el inicio de las actividades de esta Sede, y en especial durante el periodo que comprende el presente Informe –de enero a diciembre del 2005-, se han desarrollado múltiples actividades, tales como:

1. Atención de Consultas: Durante este periodo se han visitado diferentes lugares de la Región, como: Matina, Puerto Viejo, Bribri. Además, se brinda atención de consultas en el Hospital Dr. Tony Facio, con el fin de facilitar los servicios brindados a los y las habitantes de la Región.

2. Capacitaciones: Se ha aprovechado cada espacio de participación en las diferentes actividades que se ha invitado para promover y divulgar los derechos de los que goza cada habitante de la región, entre ellos las Redes Interinstitucionales, en actividades del Día de la Mujer, el Día de la No Violencia y el Día Internacional de la Paz.

3. Inspecciones: Se realizan para corroborar alguna situación de importancia que debe ser atendida de inmediato. Se puede mencionar la inspección para valorar la condición del relleno sanitario, la inspección a Migración por las condiciones del edificio, la inspección a la Urbanización

Siglo XXI por las aguas negras, entre otros.

4. Acompañamientos: Estos se dan cuando un caso lo amerita, si es delicado, preferiblemente se acompaña al habitante para que se le solucione el problema. Entre ellos se puede mencionar el caso de un señor adulto mayor que tiene sordera, se le vence la cédula de residencia y se le acompaña por que al no escuchar hay que escribirle lo que dicen, ya que lee perfectamente, y así él puede hacer las preguntas que quiera a través del interprete.

5. Seguimientos: Se da un seguimiento cuando un caso que ha sido del conocimiento de la Defensoría de los Habitantes se considera amerita dar un seguimiento durante cierto tiempo para confirmar que el problema esté resuelto. Algunos casos en seguimiento es el Cobro que hace la Municipalidad de Limpieza y Aseo de Vías que no lo brinda a todas las comunidades, entre otros.

6. Redes Interinstitucionales: Por otro lado, la Oficina Regional ha tenido una participación muy activa con la comunidad a través de las redes, ya que van dirigidas a diferentes sectores.

Las Redes en las que se participa son las siguientes:

- La Red Interinstitucional del IAFA, la cual se trabaja con la niñez y la adolescencia de los centros educativos y en talleres para padres de familia como prevención a las drogas, alcohol y tabaco.
- La Red Interinstitucional contra la Explotación Sexual Comercial de Menores de Edad, que también va dirigida a la niñez y la adolescencia, en donde lo que se busca es fomentar en la

comunidad el respeto, la dignidad y los derechos de esta población menor de edad, haciendo conciencia del grave delito y denunciarlo.

- La Red de la Comisión del Relleno Sanitario en las que participan las instituciones públicas para dar seguimiento a lo que a basura se refiere, su principal objetivo es buscarle la solución de una vez por todas a esta problemática que afecta a la provincia desde hace muchos años, ya que no cuenta con un relleno sanitario adecuado dónde depositar la basura, pues constantemente lo cierran. La idea es crear un nuevo relleno que cumpla con las condiciones adecuadas para el tratamiento de la basura.
- La Red de Indigentes, que es otra de las problemáticas que presenta esta Provincia, lo que busca es determinar la causa y luego cuantificar los indigentes hay en la zona, posteriormente a largo plazo el proyecto consiste en construir un centro dónde albergar a esta población.

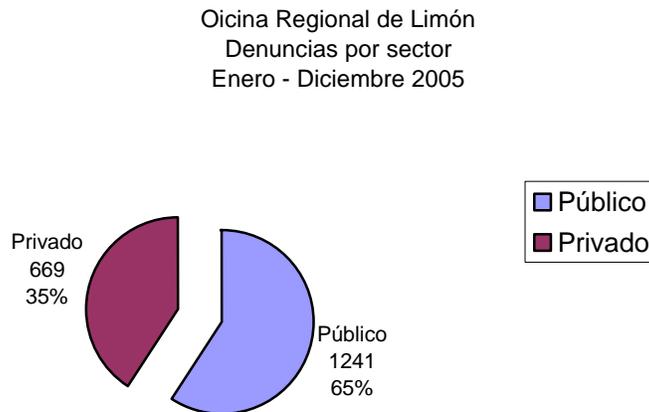
La colaboración de las Instituciones ha sido de suma importancia. Se les ha

hecho ver que la función de la Defensoría de los Habitantes aparte de fiscalizar, es dar una respuesta al habitante en forma conjunta. Con el tiempo se ha ido consolidando día a día el apoyo interinstitucional y la apertura a una mayor colaboración.

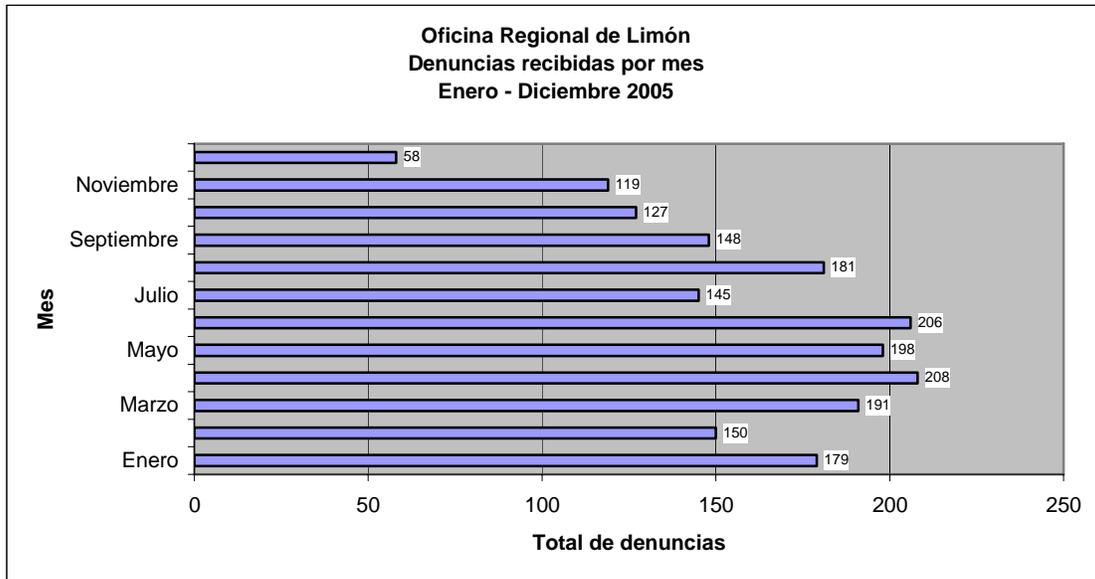
En coordinación con líderes comunales, instituciones gubernamentales, asociaciones de desarrollo, entre otros, es que se ha podido difundir la información del trabajo que realiza la Defensoría de los Habitantes a todos los seis cantones de competencia territorial, que son: Limón, Matina, Siquirres, Pococí, Guácimo y Talamanca.

En el año 2005, la Oficina Regional Atlántica recibió un total de 1910 consultas, de las cuales 1211 han sido en contra de Instituciones Públicas y 699 consultas por situaciones de naturaleza privada. Si bien es cierto las consultas privadas no es competencia, se les ha asesorado del proceso a seguir.

A continuación se presenta una gráfica del total de consultas recibidas tanto públicas como privadas.



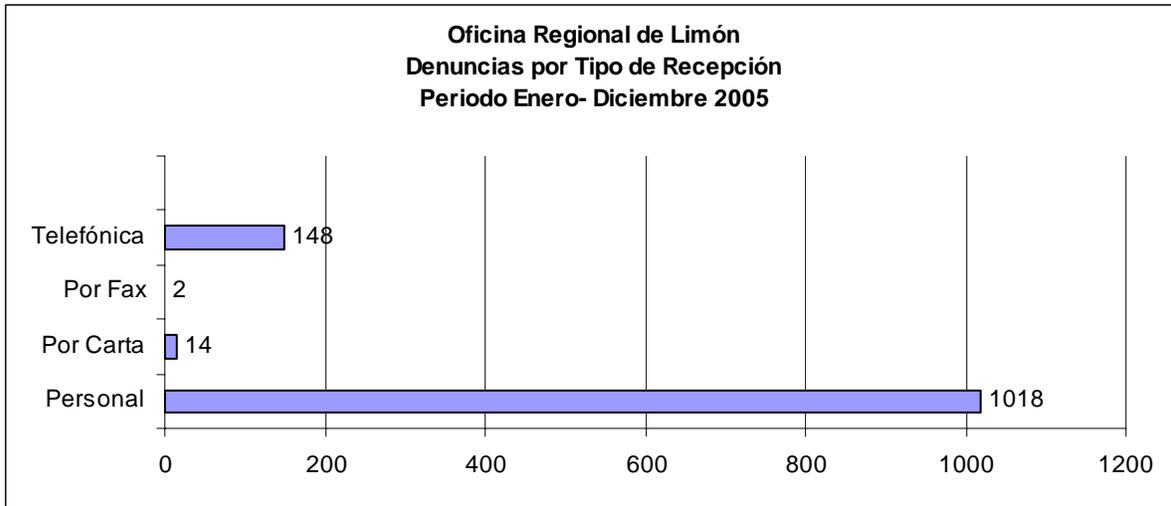
También se presenta el siguiente gráfico, de las consultas hechas por mes a la oficina Regional:



Las consultas por cantón quedan distribuidas de la siguiente manera:

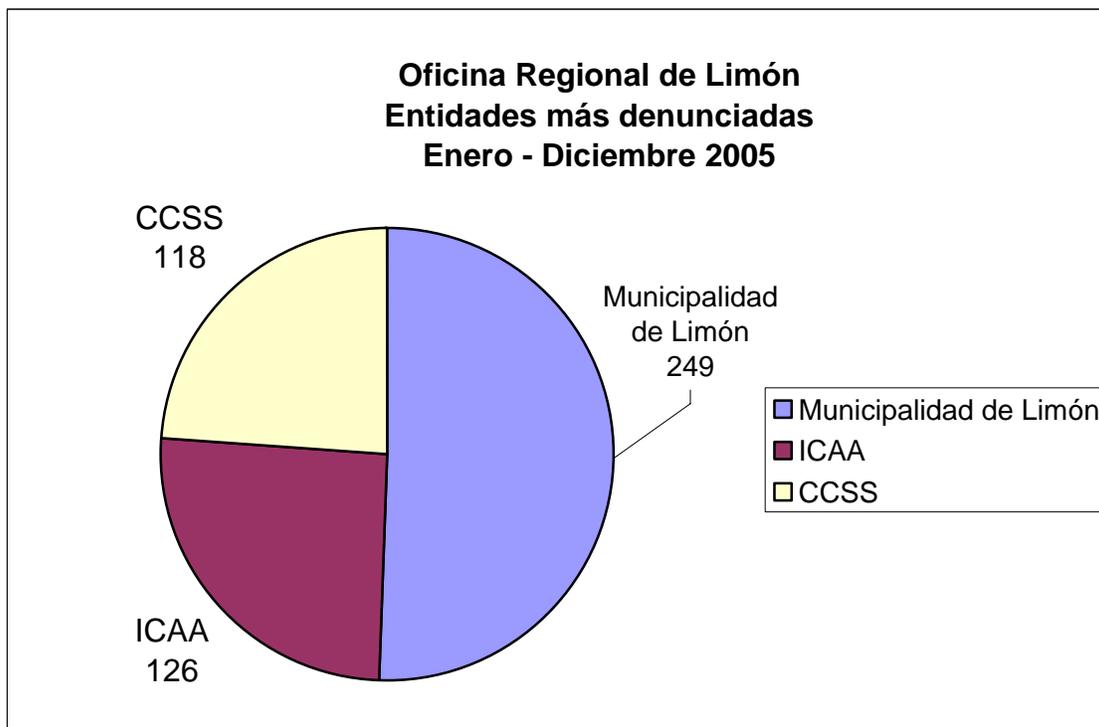
CANTON	TOTAL
Limón	1583
Matina	135
Siquirres	58
Guácimo	25
Pococí	41
Talamanca	68

También se muestra el siguiente cuadro dónde se muestra las consultas recibidas en la categoría de recepción:



Al igual que en años anteriores, los habitantes han recurrido a nuestra institución a hacer valer sus derechos contra instituciones como la Municipalidad de Limón, el Instituto Costarricense de Acueductos y

Alcantarillados, la Caja Costarricense del Seguro Social, siendo estas las instituciones mas denunciadas como lo demuestra la siguiente gráfica:



Como temas recurrentes es importante mencionar que la Sede investigó los nombramientos de personal de JAPDEVA, en vista que varios funcionarios de la institución presentaron la queja, pues alegaban que existían anomalías en el proceso de contratación de personal. En coordinación con funcionarios del Ministerio de Trabajo, se realizó una inspección y se entrevistó a los encargados de los nombramientos, comprobando tal situación¹².

Otro tema recurrente es el cobro que está haciendo la Municipalidad de Limón de Mantenimiento de Parques y Zonas Verdes, los vecinos de la comunidad se quejan que si están a derecho, los fondos de este cobro no están siendo utilizados en el mejoramiento y embellecimiento de la comunidad. Esta Sede lo tramitó como investigación y posterior traslado el caso a la Sede Central¹³.

Oficina Regional Brunca: Pérez Zeledón

En este apartado se informa sobre la labor tanto de Defensa como de Promoción y Divulgación de Derechos, de la Oficina Regional Brunca. Lo anterior con fundamento en el área de atracción, recepción y tratamiento de denuncias, además de talleres y seminarios de los cuales se es parte activa.

La Regional Brunca ha logrado un proceso de fortalecimiento institucional, en el sentido de que hoy son más los y las vecinas que conocen sobre sus

¹² Este caso está en trámite en la Sede Central de la Defensoría, bajo expediente n.º 20786-24-06 y se está a la espera del informe correspondiente.

¹³ El caso se tramitó bajo el expediente n.º 18455-24-05 y ya se emitió el informe final con recomendaciones para la Municipalidad

derechos, así como la labor de la Defensoría. Esto se fundamenta en la organización del equipo humano y de los recursos existentes.

Labor de Promoción de Derechos Humanos

En ese orden de ideas se ha brindado especial énfasis a la promoción y educación en Derechos Humanos, como función inherente de esta unidad regional, partiendo de la premisa de que los mejores defensores de derechos son los y las habitantes.

Al efecto, y bajo ese esquema, se han creado programas de visitas enfocados a concienciar y sensibilizar a distintos segmentos de la población, entre estos:

- Centros Educativos (Escuelas, Colegios, Universidades)
- Sociedad Civil
- Fuerza Pública
- Grupos Específicos (personas con discapacidad, privados de libertad y adultos mayores)
- Funcionarios Públicos

Cabe indicar que esos talleres o cursos, se han definido de común acuerdo con el grupo al que se encuentra dirigido la charla. A la vez, es de vital importancia la adecuación del material, vocabulario y temas, de conformidad con el segmento de la población al que va dirigido.

Esos cursos se encaminan a facilitar el acceso y conocimiento de la normativa jurídica dentro del marco de los Derechos Humanos, para que los distintos sectores interesados utilicen la información en su labor diaria.

El fundamento de este tipo de actividades es capacitar a los y las habitantes, para que una vez que conozcan la normativa que los y las protege ejerzan y puedan defenderse

de cualquier acto u omisión que se efectuó su contra de sus derechos. Además, se pretende que conozca cuáles son las acciones o medidas administrativas y judiciales para resguardar el Derecho Humano que le ha sido violentado.

Los temas de esas charlas comprenden la siguiente legislación:

- Ley y Reglamento de la Defensoría de los Habitantes de la República.
- Código de la Niñez y la Adolescencia.
- Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con
- Discapacidad (Ley N° 7600).
- Ley N° 7771 VIH – Sida
- Otros

La gestión actual produce como resultado directo que la población atendida conozca la normativa vigente, ocasionado una divulgación efectiva sobre temas que requieren ser conocidos y abordados por las y los habitantes de forma directa e indirecta, incluso a través de terceros. Con esto se logra que el conocimiento sobre los derechos genere una participación activa a la hora de tener que enfrentarse a la administración pública.

A sus tres años de existencia, la Sede Regional Brunca ha logrado identificar los principales problemas y necesidades que se presentan en los seis cantones de atracción, Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores, y Coto Brus.

Con el objetivo de atender a esos grupos de la población, que en su mayoría se ven severamente afectados por su condición económica y social, la institución ha programado una serie de actividades encaminadas a atender a los y las habitantes, con el fin de

sensibilizar y concienciar a la población.

Labor de Defensa:

En el año de labores que comprende este Informe se han presentado consultas que, por su contenido, demuestran la existencia de dificultades por parte de la acción de la Administración Pública para brindar las soluciones efectivas que permitan el mejoramiento continuo de la calidad de vida de los y las habitantes, que residen en la Zona Sur del país

En ese orden, un problema alarmante en la Región Brunca, es la poca fiscalización estatal que existe en las instituciones públicas, así como la falta de supervisión y ampliación de infraestructura; sin olvidar que la llamada Zona Sur-Sur ha estado prácticamente relegada por la administración estatal, ocasionando un detrimento en el nivel de vida de las y los habitantes de cantones como Osa y Coto Brus por ejemplo.

Es importante mencionar que en aspectos como la pobreza, la Sede Regional Brunca trabaja cerca con instituciones como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), con el objetivo de que las personas más necesitadas se vean beneficiadas con los subsidios económicos o ideas productivas existentes. Esto se logra dando seguimiento al trámite administrativo que da el IMAS a las solicitudes presentadas por los y las habitantes.

No se puede dejar de mencionar las inspecciones, las cuales se realizan para constatar o refutar alguna situación denunciada que lo amerite, tal es el caso de mal manejo en porquerizas, maltrato a adultos mayores en los Hogares de Ancianos, instalaciones de instituciones públicas que no cumplen con la Ley N° 7600 en

cuanto a la Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad, entre otras realizadas por esta unidad regional.

Todas las denuncias atendidas por la Regional concernientes a actos u omisiones de las instituciones gubernamentales, son importantes en el ejercicio de la labor de la Defensoría. Sin embargo existen algunas entidades cuyos casos ameritan ser mencionados.

Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA):

En el periodo actual se han presentado problemas concernientes a los montos facturados correspondientes al mes de utilización del servicio de agua potable. La situación ha ocasionado que usuarios y usuarias del sistema de acueductos denoten un incremento en la facturación del agua sin existir causas que originen ese incremento.

Por otra parte, los sistemas rurales de acueductos, conocidos como Asociaciones Administradoras de Acueductos Rurales (ASADAS), no cuentan con una supervisión apropiada que permita la sostenibilidad de los acueductos.

A estas Asociaciones se les dificulta la administración debido a que las tarifas por el servicio de agua no cubren los costos de operación, además de que no cuentan con un fondo económico que sirva para prever situaciones futuras, lo que pone en riesgo la cantidad, calidad y continuidad del servicio público; además de abusos cometidos por la administración del acueducto contra las y los usuarios, por ejemplo cobros irregulares tanto en la instalación del servicio (conexiones) como en las facturaciones mensuales de consumo y desconexiones ilegales.

Para finalizar este apartado, es importante mencionar un caso donde se evidencia la problemática señalada líneas anteriores y que fue tramitado por la Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes. Este se refiere a la negativa en casos específicos por parte de la Dirección Regional Brunca del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, para brindar el servicio de agua potable, lo que generó que la habitante perjudicada presentara, previa asesoría de esta unidad regional, un Recurso de Amparo, ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. El mismo se encuentra en trámite actualmente.

En aquellos casos en los cuales las gestiones a instancia local se agotan, y pueden ser abordados por la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, se le informa a la o el habitante para que eleve el caso a dicha instancia. Estos se refieren a aquellas situaciones donde se violenta el derecho económico – tarifario del habitante.

Instituto Costarricense de Electricidad.

Sección Telecomunicaciones

Es causa de preocupación para esta unidad regional la situación actual que presentan gran cantidad de habitantes de la región, que a la fecha no tienen la posibilidad de optar por un servicio fijo de telefonía a causa de la saturación de las redes comunales, especialmente en el cantón de Pérez Zeledón. Esto evidencia que las autoridades administrativas del ICE no previeron el crecimiento en la demanda del servicio, en menoscabo de los y las vecinas de la zona.

En el trámite de este caso se ha reunido una serie de documentos emitidos por la Sección de

Telecomunicaciones Región Brunca, a la vez que se realizó una investigación en coordinación con la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, y está siendo analizado para la apertura de un expediente por parte de la Dirección de Control Administrativo de la Defensoría de los Habitantes.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)

El problema actual que se presenta en la Región Brunca en cuanto a los concesionarios del transporte público por parte del Estado Costarricense, se inclina hacia una desmejora en las condiciones de las unidades de autobuses, malos tratos e irrespeto de chóferes a adultos mayores y usuarios en general, así como el cobro de tarifas no autorizadas por parte de la ARESEP.

En ese orden de ideas se han realizado gestiones ante el Consejo de Transporte Público del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, con el fin de llamar a cuentas a los concesionarios, cuando por acción u omisión las concesionadas han producido un detrimento a los derechos de las y los usuarios tanto de forma económica o personal.

Asimismo se han elevado casos a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos para que analice y tome las medidas pertinentes en cuanto a situaciones de cobros irregulares en tarifas de servicios de transporte.

Participación de los y las Habitantes en actividades institucionales

La Regional Brunca de la Defensoría de los Habitantes ha participado en varias ocasiones en la actividad denominada "Puertas Abiertas", un

evento al que asisten varias instituciones públicas, entre ellas, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Instituto Costarricense de Electricidad.

Las actividad consiste en instalar stands en lugares estratégicos de los diferentes cantones, esto con el fin de informar y recibir consultas de las y los vecinos.

Todos estos eventos han tenido gran afluencia de vecinos, logrando de esta forma la defensa y promoción de los Derechos Humanos.

De igual forma, el día cinco de febrero del año en curso, día de las elecciones nacionales, la Regional Brunca se unió a la iniciativa de la Defensoría de los Habitantes y convirtió la oficina ubicada en el cantón de Pérez Zeledón en un centro de votación para las elecciones infantiles, con tal éxito que antes de que se cerraran las urnas, ya habían ejercido su derecho al voto 2600 menores y las papeletas que fueron dispuestas para ello se habían agotado.

Estadísticas

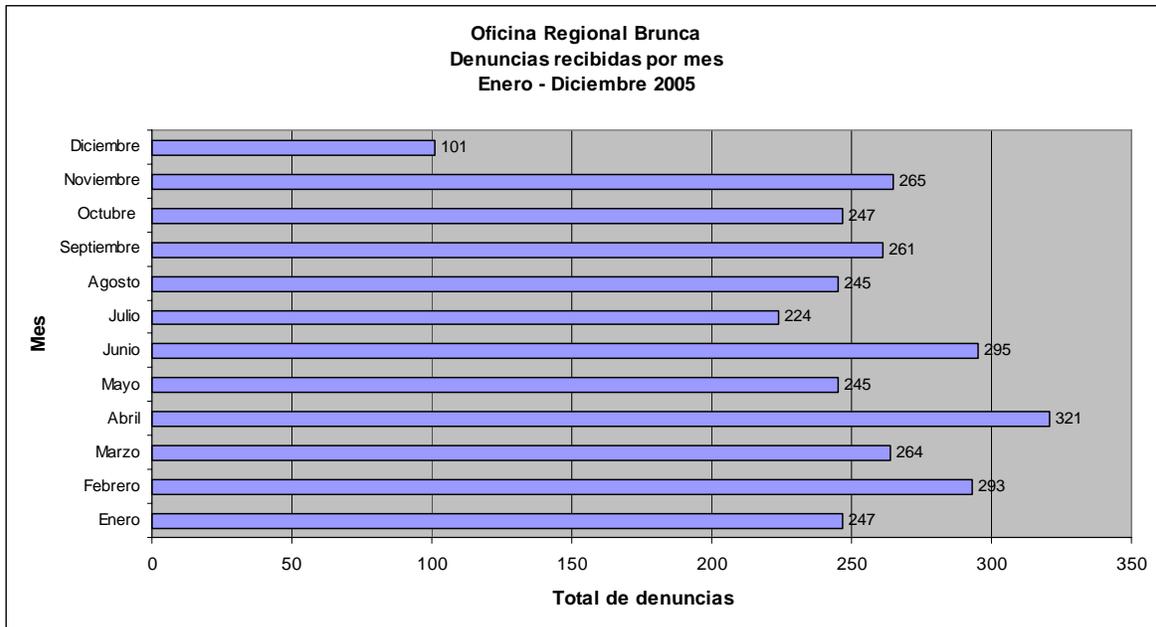
De enero a diciembre del 2005 la Sede Regional Brunca tramitó un total de 3008 denuncias.

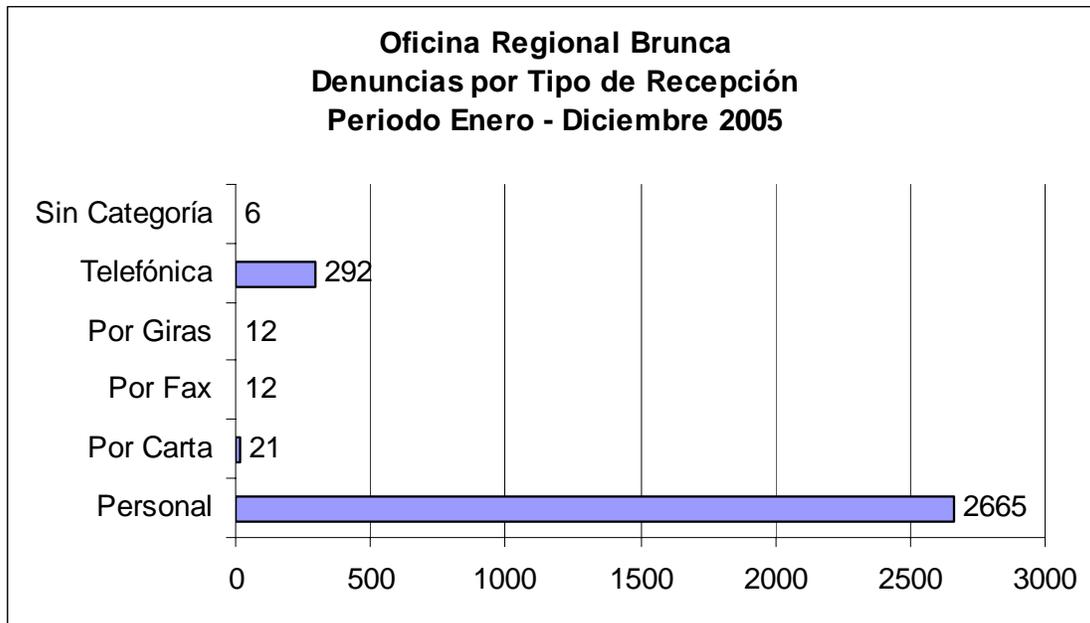
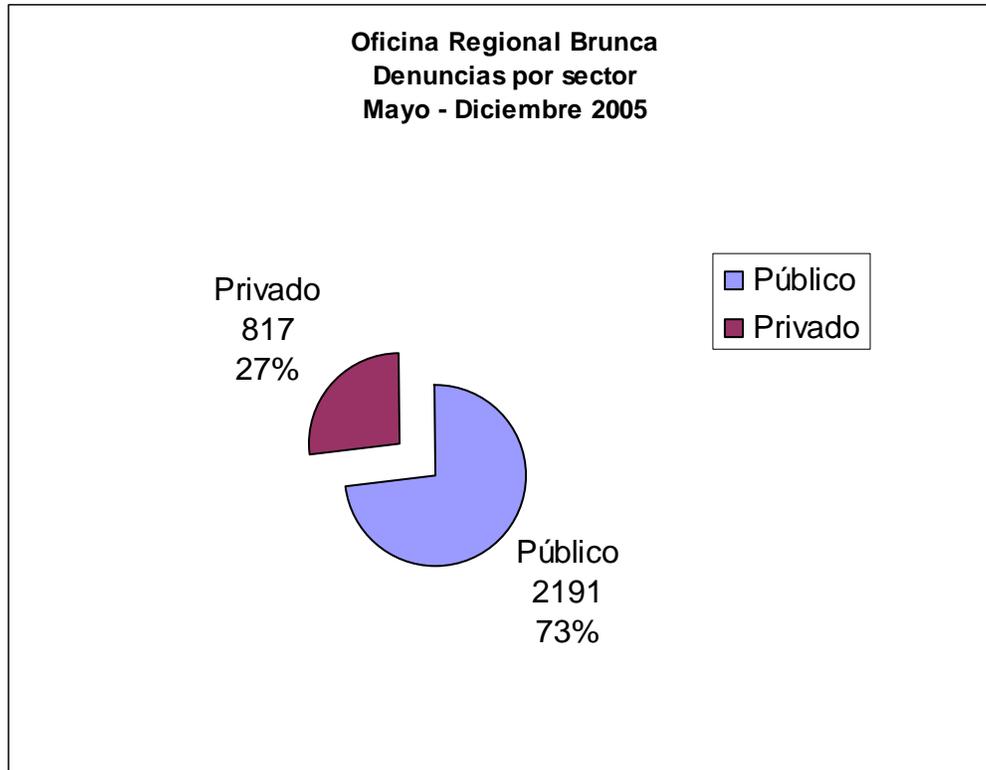
Sin duda, el sector público ha sido el más denunciado durante este periodo con un 73%, siendo las instituciones más denunciadas el Instituto Mixto de Ayuda Social, la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Educación Pública. El sector privado cuenta con un 27% de las denuncias recibidas.

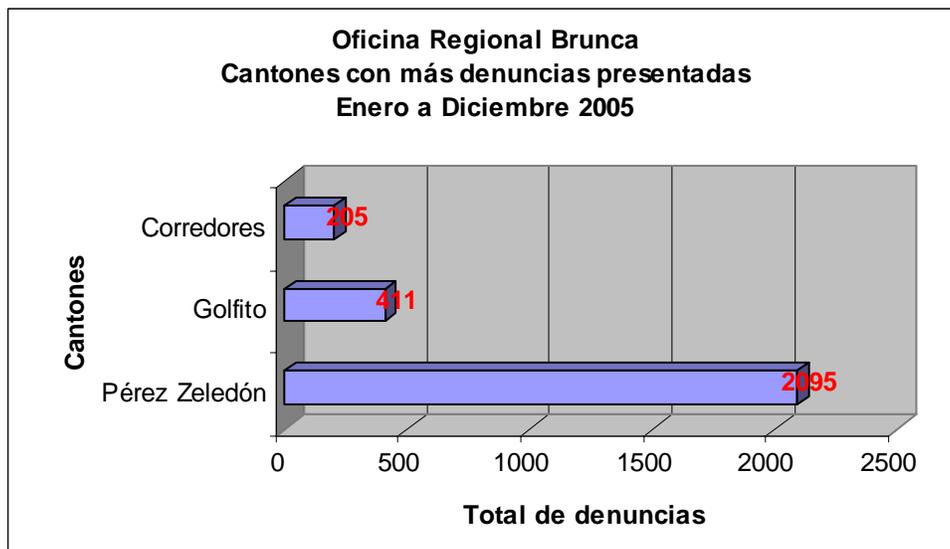
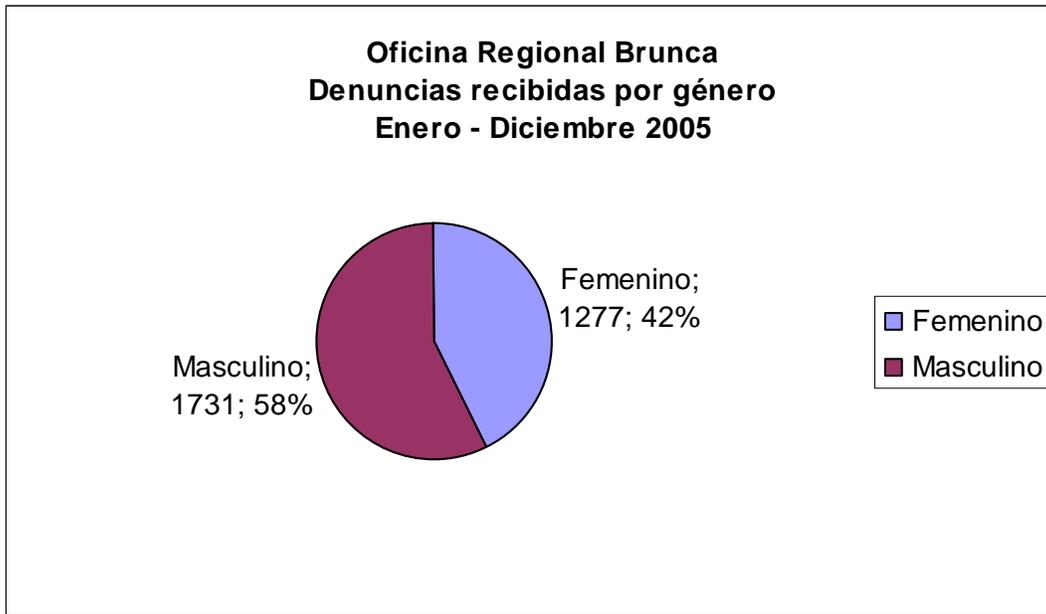
De enero a diciembre del 2005 el cantón que más recibió denuncias fue Pérez Zeledón con un total de 2095, seguido de Golfito con 411, y en tercer lugar se ubica Corredores con 205.

Del total de consultas tomadas en este mismo periodo de enero a diciembre del 2005, un total de 2665 han sido

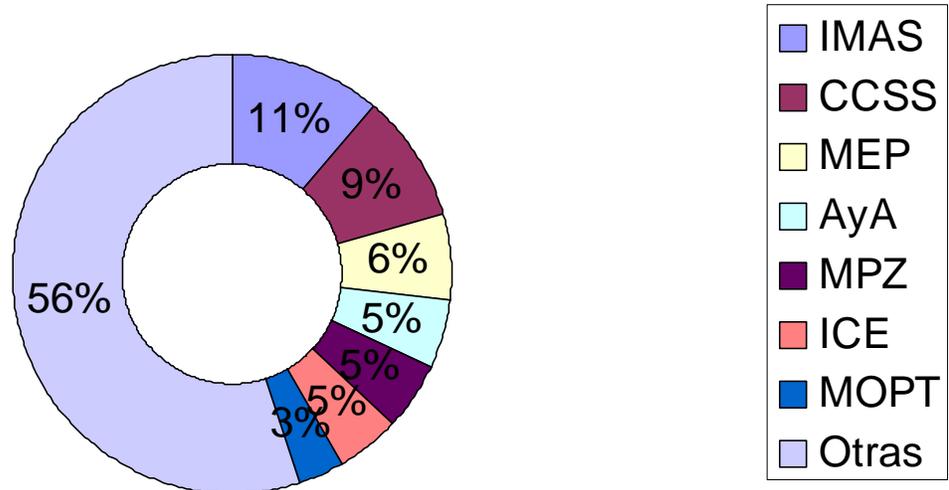
recibidas de forma personal, 292 en forma telefónica y 21 por carta. Los hombres son los que reportan más denuncias en el periodo de enero a diciembre del 2005 con un total de 1731, mientras que las mujeres 1277.







Entidades más denunciadas Enero-Diciembre 2005



Cantones con más denuncias presentadas Enero a Diciembre 2005

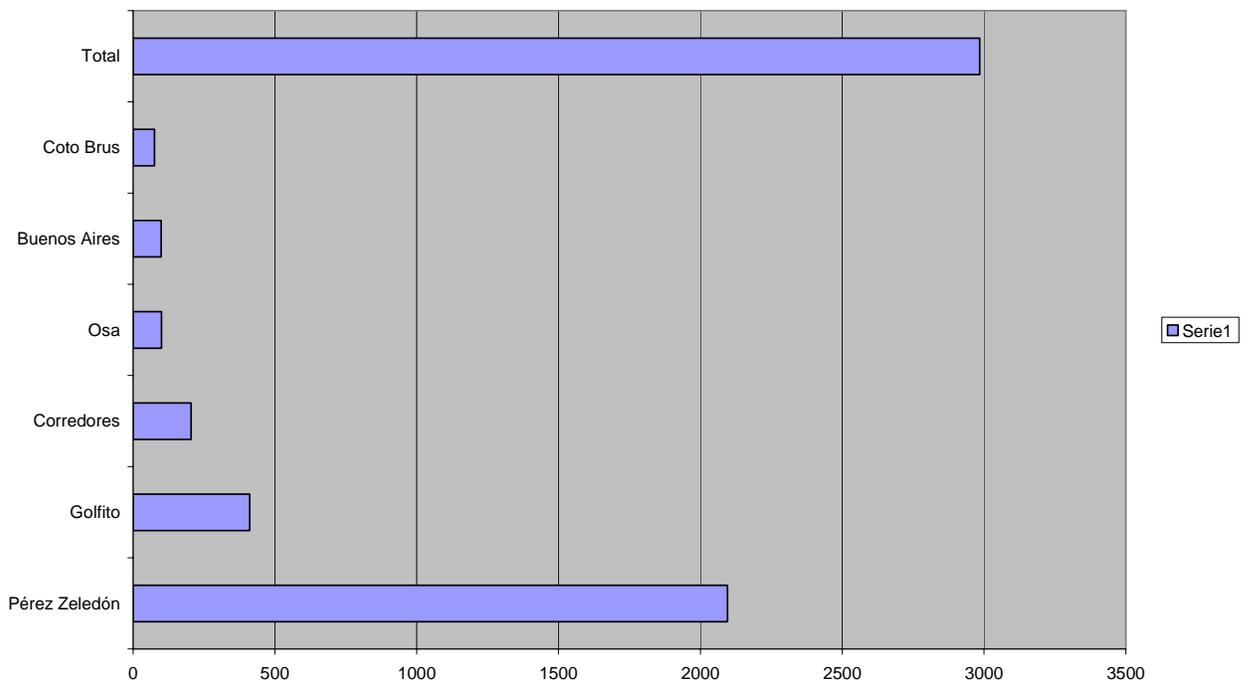
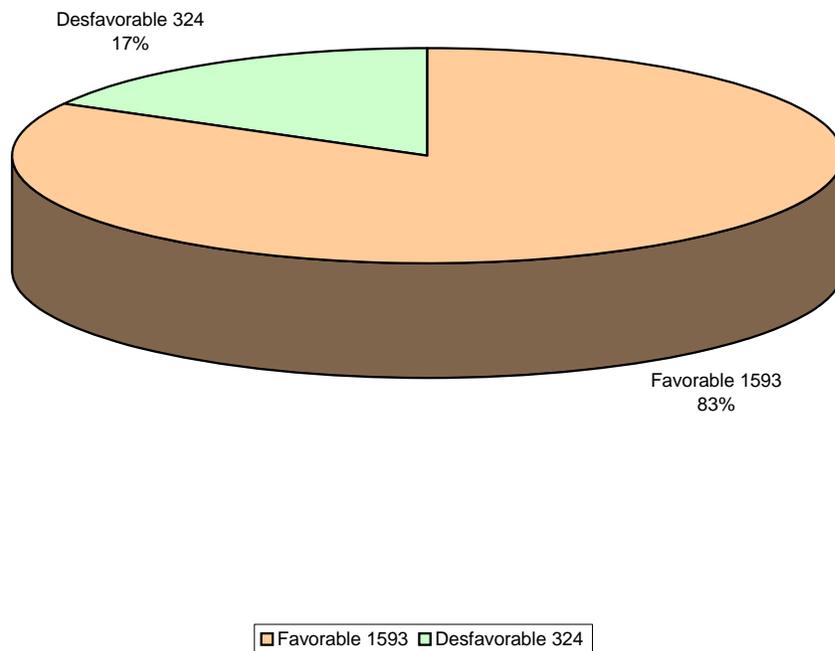


Gráfico 4
Total de Consultas por Resultado



CAPITULO

2

**PROMOCION Y
DIVULGACION DE
DERECHOS HUMANOS**

Por una educación en y para los Derechos Humanos

Dirección de Promoción y Divulgación



La Cultura de Paz, resultado de un largo proceso de reflexión y de acción no es un concepto abstracto, sino que fruto de una actividad prolongada a favor de la paz en distintos periodos históricos y en diferentes contextos, constituye un elemento dinamizador, abierto a las constantes y creativas aportaciones que hagamos. La educación en este proceso ocupa un importante papel pues gracias a la relación interactiva y sinérgica que mantiene con la Cultura de paz favorece el desarrollo del resto de ámbitos donde esta se desarrolla y construye. Es a través precisamente de la educación que las sociedades alcanzan mayores cotas de desarrollo humano, superan los prejuicios y estereotipos que segregan y separan a unos de otros, se establecen relaciones basadas en la cooperación y la participación, se aprehende y comprende el mundo diverso y plural en el que vivimos, se desarrollan las habilidades y capacidades necesarias para comunicarse libremente, se fomenta el respeto de los Derechos Humanos y se enseñan y aprenden las estrategias para resolver los conflictos de manera pacífica

José Tuvilla Rayo

Introducción

Vivir la cotidianidad es parte de la esencia del ser humano. Día tras día las

personas sostienen una multitud de interacciones con otros sujetos y objetos, estructurando e interiorizando su cultura y su realidad. En muchas ocasiones se estructuran relaciones de poder y se interioriza una situación de vulnerabilidad, de desprotección y de exclusión. Se concretiza y se hace realidad la situación de ciudadanos y ciudadanas de primer y segundo orden. Es en ese conjunto de interacciones donde la Dirección de Promoción y Divulgación de Derechos asume los retos y define sus metas para ejercer la función de dar a conocer derechos y deberes a todos y todas las y los habitantes, sean estos funcionarios y funcionarios públicos o los diferentes grupos del entramado social. La tarea no es fácil, ni es competencia solamente de la Defensoría, sin embargo requiere cohesionar esfuerzos institucionales propios y ajenos.

Como sostiene la Defensoría, dicha cohesión debe iniciarse a partir de la comprensión de que la acción educativa es esencial, pues cualquier análisis que se realice, debe partir obligatoria y necesariamente de la premisa de que cuando se habla de educación, se trata de un Derecho Humano fundamental, reconocido así por los instrumentos internacionales del derecho de la niñez y de la adolescencia, de los cuales nuestro país ha sido signatario.

Este derecho ubicado en esta dimensión, es un derecho exigible frente al Estado, lo cual conlleva la correlativa responsabilidad de éste de respetarlo sin despojarlo de ninguno de sus contenidos y fines; de protegerlo de las ilegítimas intromisiones o limitaciones impuestas por particulares y de promoverlo mediante la instauración de una instrucción básica obligatoria y gratuita, como mecanismo para garantizar su disponibilidad y accesibilidad a todas las personas en un marco de equidad.

Sin embargo, la experiencia desde la cotidianeidad documenta que cualquier encuesta en Costa Rica que pregunte a las y los habitantes ¿cuáles son sus Derechos Humanos?, ¿cómo se hace uso de ellos?, ¿cuáles son los procedimientos para denunciar su omisión?; está destinada a tener ambiguas y pobres respuestas. La mayoría de los y las habitantes muestra desconocimiento sobre la importancia de los Derechos Humanos y, en particular, sobre las formas de hacerlos efectivos, de exigirlos y de reclamarlos. Esta situación afecta más a algunos grupos de habitantes que por su posición en la sociedad son sometidos a condiciones de privaciones, pobreza e injusticia respondiendo con ello a las formas en que se está construyendo la sociedad nacional y su manera de organizarse. Transformar esta situación de despojo es un primer reto político de la democracia y una de las luchas que asume la Defensoría de los Habitantes en la búsqueda de equidad y justicia. En ese ámbito, la educación en y para los Derechos Humanos abre espacios hacia la reflexión para tratar de incorporar en la cotidianeidad patrones de comportamiento que transformen y enriquezcan la vida.

La educación en Derechos Humanos pretende dar capacidades al contingente de población que desconoce sus derechos para transformar aquellas

situaciones conflictivas y de violencia social de su entorno. Por eso, una de las pretensiones de la educación consiste en formar agentes para el cambio social, por lo que debe ofrecer herramientas a las y los habitantes para lograrlo a través de:

- *Información, divulgación, capacitación y educación*
- *Construcción y apropiación de prácticas sociales para la participación y el ejercicio de los derechos.*
- *Consolidación de espacios de lucha por la dignidad humana.*

1. Prioridades sectoriales y metodológicas:

“Si la ciudadanía social es el reconocimiento de una serie de Derechos Humanos que garantizan un nivel de desarrollo humano adecuado para potenciar las capacidades instrumentales, éticas y espirituales de las personas, la educación es vital para su construcción, al contribuir en la entrega de instrumentos de carácter cognitivo para una formación humana integral y a un mejor desempeño de la vida social.

Güendel Ludwig, Osorio Rodolfo, González Mauricio. La educación: política social para el ejercicio de la ciudadanía. En: UNICEF, Política Social y Educación en Costa Rica, Serie de Políticas Sociales N° 4, 1999.

A partir del estado de desconocimiento y desvinculación con los Derechos Humanos y las formas de apropiación a lo largo del año sobre el cual se rinden cuentas, se definieron dos sectores de actividad como prioritarios: salud y educación. La información que se brinde para alcanzar estos objetivos debe ser accesible y acorde a las necesidades

particulares de cada grupo con el fin de cumplir con las exigencias del desarrollo humano. Por eso es necesario dar un salto cualitativo en la visión tradicional del conocimiento de los Derechos Humanos, circunscrito hasta hace poco solo para especialistas, hacia una perspectiva que considera que la mejor forma de aprender e interiorizar los Derechos Humanos es poniéndolos al alcance de toda la población, en todos los espacios de la vida cotidiana de todas y todos y mediante metodologías participativas, tanto en las esferas de la educación formal como la no formal y la informal.

La actual administración de la Defensoría ha identificado además la necesidad de profundizar la labor con las y los usuarios de educación; el trabajo con las y los estudiantes requiere el desarrollo de formas específicas, creativas y novedosas de acercamiento con la población joven. Considera el especialista en Derechos Humanos y Educación, Vicente Arranz que *“la vida cotidiana es el lugar pedagógico por excelencia”*. Para el acercamiento a estos grupos etéreos de población es urgente trabajar bajo el parámetro de estas premisas.

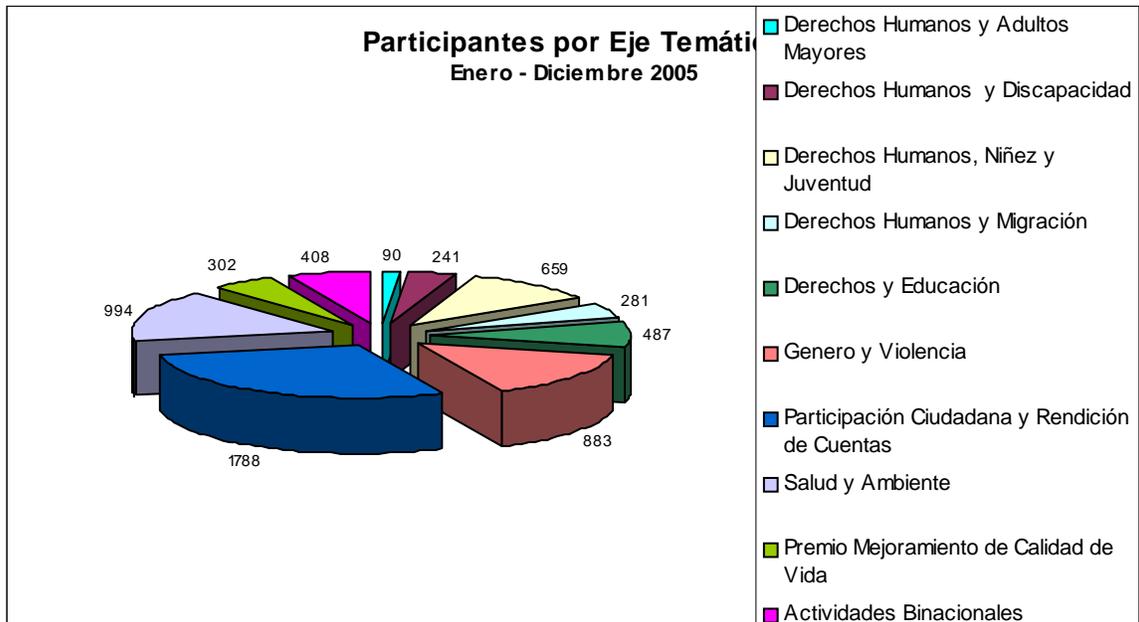
Resumen de resultados cuantitativos

En el siguiente apartado se presenta un resumen de la cobertura alcanzada por la Dirección durante el período 2005-2006.

Cuadro N. 1
Participantes por eje temático en
actividades de capacitación
Enero a Diciembre 2005

	Eje temático	N°. Participantes
	Total	6133
1	Derechos Humanos y Adultos Mayores	90
2	Derechos Humanos y Discapacidad	241
3	Derechos Humanos, Niñez y Juventud	659
4	Derechos Humanos y Migración	281
5	Derechos y Educación	487
6	Género, Violencia, Participación y Derechos Humanos	883
7	Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	1788
8	Salud y Ambiente	994
9	Premio Mejoramiento de Calidad de Vida	302
10	Actividades Binacionales	408

Gráfico N. 1
Cantidad de Participantes según Eje Temático
Enero - Diciembre 2005



Tanto el cuadro N° 1 como el Gráfico N° 1, hacen un ordenamiento según actividades realizadas de acuerdo al número de participantes según el eje temático en todo el territorio nacional. Como se puede apreciar, los temas de participación ciudadana y rendición de cuentas, salud y ambiente, género y violencia se ubican en los tres primeros lugares de acuerdo al número de participantes.

Vale aclarar que estos temas, en la mayoría de los casos, se desarrollan a través de procesos educativos con los grupos meta. En el cuadro N° 2 se ordenan de acuerdo al tipo de actividad.

Cuadro N. 2
Participantes por Región, en actividades de capacitación,
coordinación y organización.

Enero diciembre 2005

Cobertura	Capacitación	Coordinación y Organización	Total de participantes
Total	6133	3623	9756
Atlántica	137	33	170
Brunca	370	182	552
Central	4630	3205	7835
Chorotega	538	30	568
Norte	250	82	332
Pacífico Central	69	8	77
Nicaragua	66	65	131
Panamá	73	18	91

2. Programa de Producción y edición de material didáctico y texto educativos.

Estamos en la era planetaria; una aventura común se apodera de los humanos donde quiera que estén. Estos deben reconocerse en su humanidad común y, al mismo tiempo, reconocer la diversidad cultural inherente a todo cuanto es humano

José Tuvilla Rayo. Manual de la Paz y los Conflictos .N.15 Cultura de Paz y Educación , menciona a Edgar Morin , en el sitio

www.eip-cifedhop.org/español/publicaciones.

pág389, 2005

trabajo continuo, permanente y fundamental, ya que el material producido se convierte en instrumento básico para la labor desarrollada. Este trabajo requiere de una base de investigación documental y científica. A la fecha se cuenta con un total de 82 publicaciones de materiales educativos en variadas presentaciones y formatos y los temas se han definido de acuerdo con las necesidades de la dinámica del trabajo. También se cuenta con desplegables en diferentes temáticas para los distintos usuarios y usuarias que atiende la Institución, tanto en la sede central como en las distintas oficinas regionales.

A continuación se presenta un detalle de la producción realizada en este periodo.

El trabajo de información, difusión, capacitación y educación, hizo que la elaboración y producción de material didáctico y educativo fuera un campo de

Cuadro N. 3
Programa de Producción y Edición de material didáctico y textos educativos
Detalle de la producción de material del 2005

Folletos, Desplegables y Volantes	
Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito N° 8422	El ejercicio de la ciudadanía: defendamos y ejercitemos los derechos políticos.
Ley Amiga de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad.	Carpeta. Ley general sobre el VIH/SIDA. Consta de 7 títulos <ul style="list-style-type: none"> - Ley General sobre el VIH-SIDA - Tan ajeno como creíamos - Compartamos información sobre el VIH-SIDA - Derechos Humanos y VIH-SIDA - Organizaciones y teléfonos de Apoyo - Sin Derechos Humanos no sobrevivimos - Compendio de resoluciones de la Defensoría de los Habitantes sobre VIH/SIDA
Ley general de protección a la madre adolescente N° 7735	
Ley contra la explotación sexual comercial N° 7889	
Código de la Niñez y la Adolescencia	
Ley de justicia penal juvenil	
Ley de Paternidad Responsable N° 8101	
Código de la Niñez y la Adolescencia (Versión Juvenil).	
Conozca la Ley de Paternidad Responsable (Versión Juvenil).	
Derechos de las Comunidades usuarias de los EBAIS	Violencia contra las mujeres
	Bono familiar de vivienda
Derechos y responsabilidades: Paternidad Responsable y Pensiones Alimentarias	Ley de paternidad Responsable
	Ley de Justicia Penal Juvenil
	Afiche informativo Contralorías de Servicio

Material en Proceso de Impresión	
Conozcamos la Ley Orgánica del Ambiente	Información básica, identificación, solicitud, aplicación, seguimiento de las adecuaciones curriculares
Guía para la investigación de los delitos ambientales	Procedimiento para solicitar alimento en Centros Educativos
Derechos de las comunidades usuarias de los Equipos Básicos de Atención Primaria Integral en salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. EBAIS	Solicitud de becas ante el Fondo Nacional de Becas
	Ofertas educativas para jóvenes adultos
	Telesecundaria
Derecho a la Salud (Extracto del Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes)	Procedimiento para solicitar Servicios de Transporte
Contralorías de Servicios	

a. Accesibilidad de la información

La elaboración de material informativo y didáctico dirigido a distintos sectores de población es esencial y debe garantizar en todo momento la accesibilidad. El material producido debe ser de fácil comprensión para la población con bajos niveles de escolaridad, así como a las condiciones particulares que genera la multiculturalidad. Se ha incursionado en producción en formatos para posibilitar, por ejemplo, el acceso a la población analfabeta, multilingüe o población con algún tipo de discapacidad. Las versiones populares de normativa interna que protege derechos de grupos particulares, ha sido uno de los campos de acción en los que se ha adquirido una experiencia significativa.

A partir del 2004 se realiza el esfuerzo por garantizar que este material didáctico e informativo esté presente en formato de audio y en el Braille con una colección que lleva el título de “Ciudadanía Activa” y su producción ha sido posible gracias al asocio con el Patronato Nacional de Ciegos, en cuyo estudio de grabación se ha ejecutado este trabajo, reduciendo de manera significativa el costo de las producciones.

b. Elaboración del Módulo; Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo: “Guía para su Estudio y Aplicación en las comunidades Indígenas”

Este Módulo Educativo pretende estimular el respeto por los Derechos Humanos de los pueblos indígenas e incentivar la capacidad de las propias comunidades a emprender acciones para la defensa de sus intereses. Esta Guía está dirigida especialmente a facilitadores o facilitadoras, sean estos maestros o maestras, profesores o profesoras, personas funcionarias de

instituciones públicas o privadas, jóvenes colegiales y en general, a cualquier persona que tenga, por su trabajo en comunidades indígenas, posibilidades e interés de incidir en procesos de aprendizaje y autoaprendizaje sobre el tema de los derechos indígenas, especialmente aquellos contenidos en el Convenio 169 de la OIT.

Siguiendo el compromiso de crear formatos accesibles a todas las personas, esta guía contiene extractos escritos en tres lenguas indígenas (Bribri, Cabécar y Ngöbe), en una primera edición. Además se han elaborado cuñas de radio en cada una de las lenguas, con información relevante contenida en este Convenio, con el propósito de ser difundida en capacitaciones y en las emisoras de radio locales, para todas aquellas personas que no leen su lengua.

3. Programa de capacitación y acompañamiento en promoción y defensa

“La educación entrega al pueblo las llaves del mundo”.

José Martí (1853-1895)

La Defensoría de los Habitantes posee una competencia de la que ha sido investida y se refiere al control del poder público desde tres perspectivas: la ética-moral, la justicia y la que establece el ordenamiento jurídico. El ejercicio del control tiene diversos alcances y enfoques, en primera instancia se debe fortalecer las relaciones entre la acción pública de los y las funcionarias frente a las personas usuarias de servicios y sus satisfacciones, por otro lado debe promocionar y divulgar los Derechos Humanos presentes en una sociedad

que evoluciona, modifica sus hábitos y costumbres y se organiza alrededor de un Estado. Por eso, se han desarrollado programas de capacitación en temas como Derechos Humanos y Políticas Públicas, Derechos y Deberes de las y los Funcionarios Públicos, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Además, se da énfasis a la divulgación de leyes que protegen los derechos de las personas vulnerabilizadas, como el ámbito de género, juventud, discapacidad y migración, entre otros.

a. Subprograma capacitación y otros apoyos institucionales

El fortalecimiento de instancias de control y participación ciudadana como las Contralorías de Servicios ha sido una prioridad para el Estado, también para la Defensoría de los Habitantes en materia de capacitación y fortalecimiento en su estatus institucional.

Atendiendo la demanda institucional, durante el año 2005 se elaboró y ejecutó un programa de capacitación dirigido a las y los funcionarios del Instituto de Alcoholismo y Fármacodependencia (IAFA) y a los trabajadores y las trabajadoras de los centros de atención privada que atienden a personas con algún tipo de adicción.

A petición de la Asesoría Jurídica del Instituto Mixto de Ayuda Social se realizó en el año 2005 un plan de capacitación dirigido a los y las funcionarias de los Departamentos de Asuntos Legales y de Recursos Humanos de dicha institución sobre las normativas de más reciente publicación en los campos de control y corrupción.

b. Subprograma Sector Educación

La educación es esencial en la transformación de las formas de sentir, pensar y actuar de la sociedad. Por esa razón se ha definido como prioritario

apoyar los programas de capacitación que realiza el Ministerio de Educación dirigidos a funcionarios y funcionarias administrativos, docentes y estudiantes.

Los cambios en una sociedad se producen ante la posibilidad de demandar modificaciones de normas, la adaptación o aparición de nuevos valores que den lugar a otras formas de definición social de la realidad y enfrentar así situaciones problemáticas o discrepantes que en el día a día pasan inadvertidas por desinformación o insensibilidad. La capacitación también se convierte en la canalización de la denuncia por medio de la promoción de sectores de población que no han considerado necesario en muchas ocasiones por desconocimiento, acercarse a instituciones de control como la Defensoría. Asimismo, se ha incursionado en la capacitación orientada al logro del buen gobierno, para consolidar un sector institucional educativo que conozca la relación entre la valoración de la democracia y la calidad de los servicios que se ofrecen.

En nuestro país existe la base legal suficiente para exigir la Educación en Derechos Humanos al Estado en su conjunto. Sin embargo, es hasta la década de los noventa que diferentes instituciones incursionan en esta temática con mayor consistencia y continuidad. La Defensoría de los Habitantes, considera que ha logrado mantener actividades de capacitación y difusión, de información en Derechos Humanos y ha ayudado a sostener iniciativas que se generan en el entorno institucional con acciones dirigidas a las y los estudiantes, las y los docentes y las familias.

La anterior administración del Ministerio de Educación en el proceso de revisión curricular identificó un conjunto de valores y competencias que requerían ser incluidas en los programas de estudio

existentes en forma transversal, el apoyo de la dirección en este sentido fue el otorgar las herramientas metodológicas para asumir en la práctica cotidiana los ejes definidos como transversales, de tal forma que no se vieran éstos como una carga teórica que limitara su cumplimiento. Los temas que se definieron como transversales y fueron sumado con mayor énfasis a las capacitaciones fueron:

1. Cultura ambiental para el desarrollo sostenible
2. Educación integral de la sexualidad
3. Educación para la salud
4. Vivencia de los Derechos Humanos para la democracia y la paz.

En este sentido, se trabajó con integrantes de los diferentes niveles de autoridad en temáticas específicas. Particular importancia se le dio a la ampliación del marco de conocimientos y técnicas acerca de los Derechos Humanos para los mecanismos de protección y defensa producto de la experiencia de la Defensoría de los Habitantes. Los apartados siguientes desarrollan brevemente la relación de diálogo y apoyo con el sector formal de la educación.

i. Capacitación: Legislación Costarricense en el Contexto Educativo y la Aplicación de los Instrumentos para el Mejoramiento de la Calidad del Servicio Público.

Se incursionó en la ejecución de programas de capacitación dirigidos a administrativos, docentes-administrativos, estudiantes, madres y padres de familia, trabajadores y usuarios de las diferentes ofertas o modalidades educativas. Funcionarios y funcionarias de la Educación Regular, de Educación Especial, de Aula Abierta, de Nuevas Oportunidades, de Educación Nocturna y Diurna, que contemplaron los Derechos Humanos Fundamentales,

legislación que protege los derechos de grupos particulares, así como las nuevas regulaciones en materia de control y rendición de cuentas.

En relación con el trabajo realizado bajo la temática de *Problemáticas del Sector de Educación de Adultos*, organizado en forma conjunta con la coordinadora de Educación de Adultos del Ministerio, se han realizado dos programas de capacitación dirigidos a directores y directoras de los centros nocturnos. Este sector docente tiene la particularidad de estar organizado de una forma muy diferente a otros niveles del MEP, además de que su población usualmente pertenece a la Población Económicamente Activa en situaciones de vulnerabilidad. Asumir a las y los directores como agentes replicadores potencia el accionar de la Defensoría.

ii. Capacitación en Derechos Humanos y VIH/SIDA

En coordinación con la Comisión de VIH/SIDA del Ministerio de Educación y con apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), se desarrolló un exitoso programa de capacitación que sirvió de marco para realizar la entrega técnica del material elaborado por la Defensoría y para analizar la capacidad operativa del Ministerio en esta materia. Específicamente el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Salud debe incluir en los programas, temas sobre los riesgos, las consecuencias y los medios de transmisión del VIH, las formas de prevenir la infección y el respeto por los Derechos Humanos de las personas que viven con VIH/SIDA. Sin embargo, la realidad muestra que siete años después de la aprobación de la Ley N. 7771 Ley General sobre el VIH/SIDA, falta mucho por hacer. La educación y las campañas masivas de prevención e información que minimice la discriminación, deben asumir a la población desde la escuela misma.

La intolerancia y la desinformación sobre la enfermedad y sobre la sexualidad limitan los resultados y cumplimiento de la Ley.

iii. Capacitación de normativa atinente a Niñez y Adolescencia

A partir de denuncias e inquietudes de las y los estudiantes y de las y los docentes, se desarrolló un proceso de capacitación que inició en la Dirección Regional del Ministerio de Educación Pública en la provincia de Heredia con los equipos interdisciplinarios de esa Regional. Este esfuerzo es el resultado de la coordinación con la Unidad Técnica de Niñez y Adolescencia del Ministerio. Pensando en el impulso de forjar conocimientos, de adiestrar en el manejo de herramientas para la comunicación e información oportuna, se resolvió elaborar documentación adecuada para la juventud. Para ello se contó con la colaboración de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Costa Rica, que realizaron el trabajo comunal universitario para esta Institución.

iv. Información básica para las familias y los docentes acerca de la Ley N° 7600 (Igualdad de Oportunidades para personas con discapacidad).

La Defensoría ha asumido el mandato de la divulgación y conocimiento de la Ley de Igualdad de Oportunidades para Personas con Discapacidad dirigida hacia toda la comunidad educativa. En los programas de capacitación que se realizaron para las y los funcionarios y personas relacionadas con el sector *educación* el tema de discapacidad y las exclusiones generadas por esta condición fueron un tema prioritario. Puntualmente se desarrolló una estrategia de promoción de la normativa relacionada con la atención de las personas con necesidades educativas especiales, que dio como resultado un

conjunto de material que responde a las interrogantes planteadas por padres, madres, docentes y estudiantes sobre el tema .

v. Encuentro de docentes de escuelas en territorios Ngöbes.

En el marco de las actividades binacionales desarrolladas por la Dirección con el auspicio del Gobierno de Finlandia y del trabajo con la población indígena Ngöbe, el Ministerio de Educación coordinó con la Defensoría la realización de un encuentro con los maestros de la cultura indígena y maestros regulares. La presencia de la totalidad de las y los docentes de los territorios indígenas Ngöbes, permitió desarrollar los objetivos a cabalidad, entre ellos recopilar información para definir la calidad de la presencia institucional en la zona y revisar la normativa específica que protege a los pueblos indígenas y necesidad de buscar la correspondencia con el resto de leyes aplicables. A partir de las inquietudes manifestadas por las y los asistentes se pudo visualizar la necesidad de reforzar la capacitación en y para los Derechos Humanos y la jerarquía de las leyes con miras a enfrentar la vulnerabilidad de las y los menores de edad, especialmente de exclusión escolar por temprana incorporación al trabajo y a la vida matrimonial.

vi. Plan Piloto en escuela prioritaria

Durante el 2005 se realizó un plan piloto de educación en derechos para los y las niñas en la Escuela República de Nicaragua, en los niveles de primero y segundo ciclo. Esta escuela es considerada por el Ministerio de Educación como prioritaria por los indicadores socioeconómicos de la población que atiende y se encuentra en el Cantón Central de San José. La escuela tiene una matrícula de población nicaragüense de aproximadamente un

75% por lo que el trabajo de integración cultural resulta un reto interesante.

De la información obtenida por el equipo profesional de la Escuela la población estudiantil esta conformada por niños y niñas de muy escasos recursos que proceden de hogares desintegrados, con problemas familiares importantes producto de las drogas y violencia doméstica, donde a pesar de la legislación el trabajo infantil se practica por muchos de los y las estudiantes de la escuela. Hablar de Derechos Humanos en esta Escuela, requiere de metodologías creativas que se ajusten al contexto cotidiano que viven todos y todas. Significa utilizar formas comunicativas distintas y variadas, instrumentos de expresión y comunicación de audio, escritos y el uso de elementos de las artes plásticas, como el dibujo. Han participado un total de 342 niños y niñas.

Con los recursos del proyecto auspiciado por el gobierno de Finlandia se adquirió el material para desarrollar un mural con los niños y niñas participantes en este proceso, en uno de los muros de la Defensoría de los Habitantes, con contenidos sobre los derechos de la población infantil. Para este propósito se contó con la colaboración del Museo de Arte Costarricense y de la Universidad Nacional.

Una reflexión acerca de la labor desarrollada en el sector educativo.-

En general, el trabajo de capacitación en el Sector Educación se ha constituido en uno de los espacios mas importantes de retroalimentación sobre el tema y las realidades que viven todos y todas los y las personas que se relacionan directamente con el quehacer educativo. La información recabada permite un acercamiento desde otra óptica a la causalidad de negación de derechos

educativos a las y los habitantes en general :

Específicamente en el campo laboral, la población participante denunció malestar por la falta de personal, el maltrato de jefaturas a subalternos y la falta de respuestas a las consultas que se generan al nivel superior. La planeación desde los escritorios y con múltiples actores intermediarios genera una cantidad excesiva de informes de los cuales no se tiene seguridad de la utilización.

En lo relativo a programas, identificaron problemas de descontextualización, principalmente para zonas de alto deterioro social. La pobreza y el abandono de grandes sectores de población enfrenta al sector educación a condiciones de gran dificultad para el cumplimiento de su propósito.

La falta de coordinación interinstitucional y poca participación comunitaria, hace aún esta tarea más difícil. En su respuesta propositiva manifiestan que es necesaria la apertura de la institución a una efectiva participación y que esta requiere espacios de negociación y diálogo en todos los niveles.

Se considera necesario la creación de espacios de denuncia y solución de problemas en la educación secundaria, la necesidad de despertar la conciencia ciudadana como deber de todo funcionario en la administración educativa, para crear la cultura del saber y hacer, la fusión de la teoría con la praxis, lo cual favorecerá la calidad de vida, por ende, el bienestar individual y social.

Los y las docentes manifiestan una imposibilidad de recibir la información en forma adecuada, al no existir espacios formales de retroalimentación. Las entregas técnicas son poco operantes porque las jefaturas no las transmiten y

generalmente se quedan en un solo nivel.

En consenso, se considera que se debe ejercer presión para elaborar políticas públicas dirigidas a la juventud; favorecer su inserción social a través de la educación, del empleo, de la salud, de la recreación y del ocio, impulsar enfoques articulados, integrales, descentralizados y focalizados de manera que el resultado pueda responder con cierto grado de certeza a sus motivaciones y necesidades, para que dé como resultado ciudadanos y ciudadanas con ejercicio pleno de la ciudadanía política y un compromiso colectivo por medio de la participación a todo nivel.

c. Subprograma Sector Salud

El Programa de Atención Integral de Salud (PAIS) se ejecuta mediante un convenio Universidad de Costa Rica y Caja Costarricense del Seguro Social (UCR-CCSS) y desarrolla un modelo de atención integral de salud en el primer nivel, para la población de los cantones de Curridabat, Montes de Oca y los distritos de San Ramón, Concepción, San Juan y San Diego del cantón de la Unión (aproximadamente 170.000 personas). Articula las áreas sustantivas del quehacer académico en el contexto de los servicios de salud y de la atención primaria, contribuyendo así, tanto al fortalecimiento de la seguridad social y del Sistema Nacional de Salud, como al desarrollo humano e integral de la sociedad.

Al ser el derecho a la salud un derecho fundamental, la Defensoría de los Habitantes encuentra oportuno abordar el tema de la falta de planificación de los servicios de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, mostrando un modelo que permita un proceso: elevar la condición de responsabilidad de las y los funcionarios públicos en la calidad del servicio que

recibe la sociedad civil, así como propiciar los espacios de participación ciudadana informada para posibilitar la incidencia en la definición de las políticas públicas y evaluar y fortalecer los procesos de rendición de cuentas definiendo el papel protagónico que en todo este proceso deben de jugar las Contralorías de Servicios.

Se capacitaron 103 funcionarios y funcionarias y 40 representantes de la sociedad civil. Está en programación un curso para el personal médico y de enfermería y una acción para identificar el estado de situación de las Juntas de Salud y sus ámbitos de responsabilidad en la gestión local, lo que permitirá hacer propuestas a la Caja Costarricense de Seguro Social-CCSS en su conjunto. Para esta acción se cuenta ya con los resultados del sondeo sobre la participación ciudadana en la institucionalidad costarricense, ya que en este proceso se trabajó en la identificación de las formas y obstáculos de la participación tanto en el Sector Educación como en el Sector Salud, por lo que se cuenta con información cualitativa y cuantitativa del estado de situación lo que se constituye en insumos importantes en el trabajo a desarrollar.

d. Subprograma Género, Participación y Derechos Humanos

El trabajo realizado en este campo se asumió como eje transversal en todos los procesos dirigidos a grupos poblacionales o a comunidades específicas, incorporando contenidos que van desde el tema de violencia de género, acoso sexual y participación política, con el objetivo de brindar a funcionarias y funcionarios públicos conocimientos acordes a las necesidades surgidas y compartir con la sociedad civil instrumentos y nuevas herramientas acerca de los Derechos Humanos, y su ejercicio.

En una sociedad basada en las relaciones desiguales tanto las mujeres como los varones vulnerabilizan su condición, de ahí que sean esenciales los esfuerzos de todos y todas para instituir relaciones más equitativas y respetuosas en la vida pública y en la vida privada. Es claro pues, que luchar por estas desigualdades no es un problema exclusivo de las mujeres, los hombres también deben involucrarse en los procesos de cambio, de aquí la decisión de incorporar en todos los procesos los temas antes mencionados.

Género y Derechos Humanos se concibió como eje transversal, es una labor permanente que se ha sostenido en la capacitación por medio de talleres, charlas, conversatorios y otras acciones afines tanto a los y las funcionarias públicas como a la sociedad civil.

El tema de mujer inmigrante¹ se ha constituido en un necesario referente para el abordaje de la capacitación acerca de las características que asume el fenómeno migratorio, particularmente nicaragüense, cuya composición demográfica muestra de manera importante a mujeres jefas de hogar y personas menores de edad, según datos del último censo de la población nacional.

En el transcurso del 2005, se retomó el trabajo de seguimiento y coordinación de las facilitadoras en el enfoque de género que habían sido preparadas en años anteriores. A partir del reencuentro se valoró el compromiso personal y colectivo que asumieron en la defensa de los derechos de las mujeres en todas las regiones del país. Estas mujeres se constituyeron en sus comunidades en promotoras de un cambio en la sociedad. Con satisfacción se puede decir que la mayoría de ellas desarrollaron procesos

de capacitación, sensibilización e información, contando con el módulo entregado "*Manual de facilitadoras de género*", así como el material educativo que forma parte de este paquete didáctico de la Defensoría.

Por otra parte, se capacitaron estudiantes, docentes y en algunos casos familiares; de colegios técnicos, regulares, de educación abierta, así como escuelas nocturnas para adultos.

En la actualidad se le ha adicionado al módulo didáctico el tema de la participación política, que procura la inserción en nuevos espacios que permiten el ejercicio de todos los Derechos Humanos, sin exclusión de ningún tipo. De esta forma, se ha brindado capacitación para apoyar los procesos de concientización y conceptualización de los poderes individuales y colectivos, sobre el concepto de democracia, ciudadanía plena, derechos políticos, participación política de las mujeres, cuotas y democracia paritaria.

Se ha incorporado nueva información sobre metodologías grupales y se ha ampliado la producción didáctica con nuevas leyes. Esta revisión y ampliación del módulo didáctico ha permitido corresponder de mejor forma a las necesidades de capacitación de las mujeres con un acervo de conocimiento más integral y con ello, posibilidad de mayor cobertura.

Se capacitaron en total 883 personas, considerando las acciones de todo el año como enriquecedoras y con un impacto fuerte en el sector público, particularmente por la calidad de representantes de la Administración del Estado, con que se llevaron a cabo las tareas y no menos importante con las organizaciones de la sociedad civil.

¹ Remitir al segmento Defensoría de la Mujer, de este Informe Anual.

e. Subprograma desarrollo local y grupos particulares

En la medida en que la sociedad posee valores altos de distribución negativa de la riqueza y limita la participación de los individuos en las decisiones...mayor es la violencia estructural. En positivo equivale decir que en la medida que una sociedad se organiza buscando niveles de mayor participación democrática y no únicamente delegada, se obtendrán para todos mayores garantías de satisfacción de las necesidades humanas básicas

José Tuvilla Rayo. Manual de la Paz y los Conflictos .N.15 Cultura de Paz y Educación , en el sitio www.eip-cifedhop.org/español/publicaciones. pág 393, 2005

A través de distintas organizaciones de la sociedad civil se fortalece la participación activa y voluntaria de la población, en un esfuerzo por estimular el desarrollo económico, social y cultural en las comunidades. En el caso de las Asociaciones de Desarrollo, instancias regidas según la Ley sobre Desarrollo de la Comunidad N° 3859, se identifican como organizaciones importantes en las que participa la sociedad civil organizada, pero con pérdida de beligerancia y cada vez menor impacto de sus acciones.

La Defensoría reafirma la vigencia y legitimidad de las Asociaciones como motor fundamental para el desarrollo con equidad y reitera su confianza en los hombres y las mujeres que integran y dirigen estas organizaciones. Se considera la necesidad impostergable de fortalecer estas instancias, ante lo cual se les ofrece capacitación, información y acompañamiento en sus esfuerzos para impulsar el desarrollo de sus comunidades.

En el trabajo con Municipalidades, se buscó contribuir al fortalecimiento de la gestión municipal, así como fomentar la creación y consolidación de las Contralorías de Servicios en los gobiernos locales.

Canales de Riego de Itiquís

En coordinación con el Área de Calidad de Vida se define una estrategia para asumir la problemática generada por los **Canales de Riego**, proceso que involucró a los diferentes actores sociales: sociedad civil, sociedades de usuarios e instituciones. Luego de diversos intercambios de información se culminó con el establecimiento de una agenda de compromisos conjuntos entre las partes. Sin embargo, aunque se cumplieron algunos acuerdos, la sociedad civil no había participado activamente más que como denunciante.

En razón de esto, en conjunto con el Centro de Salud de la comunidad, se inició en el año 2005 un trabajo de acompañamiento para el cumplimiento de los compromisos adquiridos, para lo cual se realizaron visitas, convocatorias y talleres de los cuales ha surgido un comité de todas las comunidades afectadas, que en conjunto con la Municipalidad de Alajuela han dispuesto un plan para desarrollar acciones de educación ambiental en el nivel local, al considerar que este es uno de los campos prioritarios de acción. Esta experiencia muestra nuevas formas de seguimiento, de coordinación interna y de participación ciudadana en la atención de las recomendaciones de la Defensoría en las investigaciones realizadas.

Población Ngöbe

La Dirección de Promoción, comienza a conocer la realidad de los cinco Territorios Ngöbes comprendidos en esa zona: Alto Laguna, Alto San Antonio, Coto Brus, Abrojo Montezuma y Conte

Burica constatando su aislamiento, falta de apoyo e inacción gubernamental. Ante estas condiciones encontradas se consideró importante unificar esfuerzos con los distintos actores involucrados, para potenciar los resultados en beneficio de una población tan particular como la población indígena Ngöbe.

Se realizaron actividades dirigidas a abrir espacios de diálogo que permitan el intercambio del Pueblo Ngöbe con nuevas formas de participación que fortalezcan las formas tradicionales de liderazgo, sus estilos de comunicación y les permita exigir a las instituciones competentes la solución de sus problemas garantizando el uso de los derechos que les son propios.

Otra forma de divulgación: ferias en comunidades

Entre las formas de acercamiento a las comunidades que se han ejecutado, está la participación en las ferias que se realizan, para dar información a la población sobre el funcionamiento y acceso a distintas instituciones, así como recibir denuncias o consultas.

Normalmente estas actividades son acompañadas por acciones de capacitación que se realizan en la misma área de influencia de la feria y son dirigidas a la comunidad y en algunos casos puntuales, a funcionarios y funcionarias de otra instituciones públicas.

Estos espacios son una excelente oportunidad para que la población conozca también que la institución aparte de ejercer un control de legalidad sobre las instituciones públicas, desarrolla formas distintas de educación, promoción e información en el campo del respeto a los derechos de los y las habitantes, también se convierten en punto de encuentro entre el sector público y la población, normalmente se realizan en parques públicos u otros

espacios abiertos, donde de manera simultánea se realizan actividades artístico-culturales, que movilizan la participación de la comunidad. La masividad del contacto requiere de formas de comunicación más ágiles y flexibles. Más de 3000 personas fueron atendidas en ferias.

4. Programa Investigación para la Acción

Durante el año 2005 se realizaron cuatro sondeos que tienen como fin dar resultados e insumos básicos para la acción en distintas áreas del campo de la educación en Derechos Humanos.

En dos de los casos los resultados fueron plasmados en la elaboración de dos módulos de capacitación que deberán publicarse próximamente para ser distribuidos entre los y las facilitadoras, ellos son:

-Módulo de Capacitación. Taller: Sin Derechos Humanos no sobrevivimos. Información dirigida sobre el VIH/SIDA dirigida a mujeres.

-Módulo de Capacitación. Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo "Guía para su Estudio y Aplicación en las Comunidades Indígenas".

Por otra parte, se realizaron dos sondeos investigativos cuyos resultados vendrán a fortalecer la acción institucional en el campo de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Se trata del Informe Final de Investigación sobre el Fondo de Asignaciones Familiares y el Estado de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública Costarricense

5. Programa Concurso Aportes al Mejoramiento de la Calidad de Vida

La Defensoría de los Habitantes de la República asumió la labor de coordinar la búsqueda y reconocimiento de aquellas personas y organizaciones que dedican su trabajo y esfuerzo para lograr mejores condiciones de vida a nivel local y nacional. El otorgamiento del premio "Aportes al mejoramiento de la Calidad de Vida" pretende reconocer y destacar los aspectos o aportes positivos realizados por distintos sectores de la sociedad, los cuales inciden en el mejoramiento de la calidad de vida de las y los habitantes y contribuyen a perfilar una mejor sociedad basada en: solidaridad contributiva y de seguridad social, protección, conservación y uso sostenible de los recursos, así como la integración de conceptos como equidad e igualdad de oportunidades entre géneros, grupos étnicos, étnicos y condición de discapacidad, con miras a la búsqueda de la equidad e igualdad de oportunidades en los programas, proyectos o actividades que se postulan.

La Defensoría tiene la coordinación general del proceso en todas sus fases, representada por la Dirección de Promoción y Divulgación.

El Concurso tiene cuatro categorías. Para el año 2005 los resultados fueron los siguientes:

Categoría Entidad Pública: Programa Trabajo Comunal Universitario de la Universidad de Costa Rica, por su labor de 30 años en la acción social educativa de estudiantes y profesores dirigida a la atención de grupos en condiciones de desventaja de todo el país. Este trabajo se realiza en todas las disciplinas y carreras impartidas por la Universidad y ha tenido una cobertura e incidencia en todas las regiones de Costa Rica.

Categoría Organización de la Sociedad Civil, premio compartido: Asociación Reto Juvenil, por su destacada labor en el desarrollo social, económico y cultural de jóvenes de comunidades rurales y sectores vulnerabilizados del país. Defensa de Niños y Niñas Internacional (DNI), por su labor en defensa de la niñez mediante la capacitación y promoción en la lucha contra el trabajo infantil, la explotación sexual comercial y la violencia en todas sus formas.

Categoría Entidad Privada: Modelo Punta Islita, por su aporte en el desarrollo social y económico de la comunidad mediante el apoyo microempresarial que involucra a las poblaciones de todas las edades.

Categoría Persona Física: Rafael Antonio Villarreal Bonilla, por su destacado aporte en la investigación para la prevención de enfermedades de transmisión sexual a hombres y mujeres.

El concurso representa una labor que requiere tiempo y esfuerzo por parte del equipo de la Dirección de Promoción y Divulgación, se convierte también en una oportunidad para conocer a personas y organizaciones que día a día realizan actividades que contribuyen a garantizar un ejercicio cotidiano de los Derechos Humanos a través del mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades y del país.

6. Programa binacional: acciones de coordinación con la Oficinas de Derechos Humanos

Las zonas fronterizas de Costa Rica se caracterizan por sus indicadores bajos en desarrollo humano y por tal razón se convierten en prioridad para la acción de la Institución y además se visualiza la importancia de desarrollar acciones binacionales coordinadas por las oficinas

de Derechos Humanos de los tres países involucrados: Costa Rica, Nicaragua y Panamá, con el propósito de trazar agendas conjuntas para enfrentar problemas comunes, con el concurso de las instituciones públicas y algunos sectores o grupos de la sociedad civil.

La Defensoría propicia un clima de coordinación y negociación entre las instituciones públicas del cordón fronterizo que deben solventar las necesidades de la población que habita o transita cotidianamente en este sector. En la frontera con Nicaragua es la población juvenil del cordón ínter fronterizo que habita esta área, la que se define como prioritaria y en la zona fronteriza con Panamá se coordina con las autoridades competentes el tema sobre la problemática del Pueblo Ngöbe que habita y transita cotidianamente entre Costa Rica y Panamá.

a. Acciones binacionales en el cordón fronterizo entre Costa Rica y Panamá

Específicamente en la frontera sur se identifica una inmigración Ngöbe panameña e indocumentada que genera una violación en cadena de los Derechos Humanos y fundamentales de este pueblo, además de que las autoridades de salud costarricense no cuentan con los suficientes recursos para dar atención médica a esta población que en la mayoría de los casos ingresa en difícil condición de salud en términos epidemiológicos, por lo que las medidas a tomar para enfrentar de mejor forma este fenómeno son urgentes. El propósito es lograr acuerdos que garanticen la protección y el respeto a los derechos de la población indígena inmigrante.

La documentación y la atención de sus necesidades, de empleo y salud de esa población involucra a núcleos familiares enteros, que se trasladan temporalmente

a Costa Rica, según el ciclo productivo, por lo que es interés de la Defensoría que las instituciones de ambos países asuman la atención en forma responsable y realista. El éxito de una política de migración laboral temporal ordenada, requiere del concurso de ambos países y la idea precisamente es que las oficinas de Derechos Humanos de éstos, acompañen este proceso que proporciona beneficios y permite realizar un ejercicio práctico de coordinación binacional en la defensa de los Derechos Humanos de un pueblo indígena.

b. Acciones binacionales en el cordón interfronterizo entre Costa Rica y Nicaragua

En la Región Norte del país, las controversias existentes entre pobladores de Costa Rica y Nicaragua, han dificultado en los últimos años la construcción de condiciones de vida que fortalezcan la convivencia transfronteriza. Esta realidad ha teñido de xenofobia la cotidianeidad de estos pueblos y se convierte en barrera actitudinal para el encuentro conjunto de soluciones de una región, que cuenta en ambos lados de la frontera con los índices de pobreza más significativos en cada país.

La población joven se consolida como una esperanza en la construcción de fronteras más hermanas. Es por ello que el proyecto financiado por el gobierno de Finlandia propone la importancia del trabajo binacional en esta área y con esta población, con la participación de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua. El programa de trabajo elaborado permitió la realización de diversas actividades dirigidas particularmente a funcionarios y funcionarias públicas, población joven de ambos países. En el proceso de elaboración de una agenda conjunta, se definieron propuestas básicas de discusión e intervención que fueron coordinadas por las respectivas

Direcciones de Promoción de las dos instituciones, con el inconveniente, de que en el caso de Nicaragua no ha existido estabilidad en el personal profesional, lo que ha generado dificultades en la continuidad del trabajo.

La acción conjunta para el abordaje de problemáticas propias de las realidades fronterizas ha permitido la articulación de esfuerzos de instituciones estatales que están llamadas a brindar respuestas a la población frente a demandas concretas, relacionadas con la salud, acceso al trabajo así como a las condiciones en que se dan los procesos migratorios, entre otros temas de interés.

La experiencia desarrollada dio como producto la iniciativa del gobierno de Finlandia de financiar un proyecto para el área centroamericana, con un componente binacional, tomando como modelo la experiencia liderada por la Defensoría de Costa Rica.

7. Conclusión del Proyecto de Cooperación Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses.

La cooperación del Gobierno de Finlandia, que ha estado presente desde 1999 y ha sido de vital importancia para la Defensoría de los Habitantes, concluyó su segunda etapa en noviembre del año 2005. El monto total de la segunda etapa fue de 357.000 dólares, con esos recursos ha sido posible la contratación de parte del equipo técnico profesional, así como la elaboración y producción de material didáctico y educativo para los distintos procesos. El Proyecto también ha cubierto los gastos de las actividades binacionales, tanto la parte logística como técnica.

La segunda fase del Proyecto de Cooperación Técnica **“Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en Comunidades Costarricenses”**

continuó y profundizó las acciones de la primera fase con el desarrollo de nuevos vínculos y la consolidación de los enlaces existentes con la sociedad civil y las y los funcionarios públicos. Se acompañaron propuestas reivindicativas y necesidades de capacitación en materia de defensa frente a las acciones y omisiones del Estado, mediante la utilización de distintos instrumentos metodológicos que permitieron fortalecer el desarrollo conceptual y vivencial de los Derechos Humanos en congruencia con los objetivos de la Defensoría. La experiencia acumulada durante estos años en esta materia, tanto el campo didáctico, metodológico, editorial, en investigación y organizativo, se debe a la cooperación técnica brindada por el Gobierno de Finlandia.

El presupuesto institucional de contraparte, aunque importante es limitado, de tal forma que esta colaboración ha sido determinante para la institución durante estos años. La Defensoría viene desarrollando una estrategia de sostenibilidad de las acciones, para garantizar la continuidad de los logros alcanzados una vez concluido el proyecto. A continuación se presenta un resumen estadístico de lo alcanzado por el proyecto en su segunda etapa y se muestra los resultados básicos de la coordinación binacional.

Cuadro N.4
Número de participantes por tema en el año 2005

Eje temático	N° Participantes
Total	13916
Derechos Humanos y Adultos Mayores	466
Derechos Humanos y Discapacidad	1459
Derechos Humanos, Niñez y Juventud	1506
Derechos Humanos y Migración	529
Derechos y Educación	1289
Genero y Violencia	1154
Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	4560
Salud y Ambiente	2174
Premio Mejoramiento de Calidad de Vida	371
Actividades Binacionales	408

Reflexión final.-

En conclusión, el trabajo ejecutado durante esta etapa de evaluación da cuenta de la necesidad de continuar avanzando en la educación integral hacia las personas, en y para los Derechos Humanos, con el objetivo de lograr que los y las habitantes asuman los principios y valores contenidos en la normativa en todos los espacios de la vida cotidiana, y que medie siempre en todas las relaciones y los escenarios, tanto personales, sociales como políticos.

El reconocimiento y ejercicio de los Derechos Humanos posibilita la participación responsable e informada dentro de la sociedad, en donde las personas alcanzan un nivel de

intervención en el diseño y ejecución de las políticas públicas de cara a la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, y permita retroalimentar la acción institucional hacia una labor eficiente, transparente y equilibrada de la gestión pública.

La Educación en y para los Derechos Humanos representa un pilar fundamental para la Defensoría de los Habitantes por medio de sus Áreas de Defensa, y en especial para el Área de Promoción y Divulgación de Derechos Humanos.

CAPITULO **3** | **GESTION INSTITUCIONAL**

INDICE

Otras formas de incidencia para la Igualdad de Derechos: la labor de promoción y divulgación de las Direcciones de Defensa	350
<i>Dirección de Asuntos Jurídicos</i>	368
<i>Planificación Institucional</i>	374
<i>Asuntos Internacionales</i>	378
<i>Dirección Administrativa</i>	390
<i>Estadísticas 2005</i>	398

El presente capítulo se refiere a la gestión institucional, propiamente dicha.

Aquí se informa acerca de las actividades realizadas por la Dirección de Asuntos Jurídicos; de cuanto se plantea en materia de planificación institucional; de la presencia internacional de la Defensoría de los Habitantes; de la administración de los recursos, del presupuesto y de las estadísticas del período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2005.

Otras formas de incidencia para la Igualdad de Derechos: la labor de promoción y divulgación de las Direcciones de Defensa

Como se indicó en líneas anteriores la Defensoría de los Habitantes cuenta con seis Direcciones de Defensa que son las siguientes:

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

Tales órganos tienen el encargo de tramitar las quejas de las y los habitantes con el propósito de determinar o rechazar la vulneración de sus derechos e intereses¹. Ello se traduce en expedientes y consultas formalmente abiertas por parte de la Institución.

Pero además de lo anterior, las Direcciones de Defensa realizan una labor que trasciende la casuística para incorporar elementos propios de la promoción y divulgación de derechos a partir de los ejes temáticos que guían el ejercicio de sus competencias.

Esa labor se refleja a continuación.

¹ Las actividades de defensa de derechos realizadas por las Direcciones de Defensa fueron informadas en el Capítulo I del presente Informe Anual.

A.- Dirección de Asuntos Económicos.-

Una de las actividades ordinarias más importantes que realiza la Dirección de Asuntos Económicos –además del desarrollo de investigaciones de oficio o a partir de la interposición de una queja- es el análisis de las solicitudes de ajuste tarifario o de propuestas de modelos de ajuste tarifario convocados a audiencia pública por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

En octubre de 1996, se promulgó la Ley N° 7593 –Ley de la Autoridad Reguladora los Servicios Públicos- mediante la cual se transforma el antiguo Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en la ARESEP, una entidad con autonomía técnica y administrativa. La Autoridad Reguladora tiene la competencia para regular los servicios públicos de generación, transmisión distribución y comercialización de la energía eléctrica, servicios de telecomunicaciones, servicios de acueducto y alcantarillado, suministro de combustibles, riesgo y avenamiento, transporte de carga por ferrocarril, servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales y transporte remunerado de personas, entre otros.

La Autoridad Reguladora tiene competencia para la regulación técnica y económica de estos servicios. La regulación técnica se refiere a velar por el cumplimiento por parte de los prestadores de servicios públicos de normas de calidad, cantidad, confiabilidad, continuidad y prestación óptima de los servicios así como emitir la normativa técnica que regule esos aspectos. La regulación económica se refiere a la potestad de fijar los precios y tarifas de los servicios, así como diseñar y aprobar las metodologías o los modelos que se requieran para realizar esa función.

Una de las características más importantes de la ley 7593 es la introducción de la figura de la audiencia pública para la discusión de las solicitudes de ajuste tarifario que hagan los prestadores de servicios y de las propuestas que ARESEP haga de oficio tanto para nuevas tarifas como para nuevas metodologías o modelos para la fijación de éstas.

La audiencia pública consiste en lo siguiente: una vez que la ARESEP admite para su análisis una propuesta tarifaria, pone a disposición del público la petición y la información que la sustenta, otorgando un plazo de alrededor de un mes (salvo en el caso de transporte público que el plazo es de entre cinco y ocho días) para que quien tenga al menos interés legítimo, manifieste su criterio. La Autoridad Reguladora fija la fecha para el acto público, en cual el prestador o la Autoridad, según sea el caso, expone su propuesta, y quienes se han manifestado por escrito en el plazo otorgado, exponen sus consideraciones. Una vez celebrada la audiencia, la Autoridad Reguladora debe resolver el asunto refiriéndose a cada uno de los aspectos que fueron señalados durante la audiencia.

Durante el periodo comprendido entre el mes de enero y el mes de diciembre del 2005, la Defensoría realizó 58 estudios técnicos correspondientes a 58 audiencias públicas convocadas por la Autoridad Reguladora, lo cual equivale a 4,8 audiencias al mes. Entre los temas que fueron analizados están los siguientes:

- Generación, Transmisión, Distribución de Electricidad y Alumbrado del Instituto Costarricense de Electricidad.
- Servicios eléctricos de COOPEGUANACASTE, COOSPE SANTOS, COOPELESCA, Empresa de Servicios Públicos de Heredia y Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
- Tarifas de Acueductos Rurales
- Margen de Comercialización de Combustibles
- Modelo de fijación de precios del gas licuado de petróleo
- Tarifas Naviera Tambor
- Estudio Ordinario de RECOPE
- Acceso a Internet vía RDSI
- Fijación nacional de tarifas de buses (alrededor de 600 rutas)
- 27 audiencias de tarifas de rutas de autobuses

Para la Defensoría de los Habitantes la participación en las audiencias públicas convocadas por la ARESEP es una forma efectiva para la defensa de los intereses y derechos económicos de las y los habitantes, en su calidad de usuarias y usuarios de los servicios públicos. Son varias las razones por las cuales la Defensoría ha adoptado como parte de su labor ordinaria el análisis de las propuestas convocadas por la Autoridad Reguladora:

- Si bien es cierto, la convocatoria a audiencia pública se hace pública en La Gaceta y dos publicaciones en

periódicos de circulación nacional, la realidad es que los habitantes no necesariamente llegan a enterarse en tiempo, por lo que no logran apersonarse a la audiencia.

- Aunque se logren enterar en tiempo de la existencia de la convocatoria, por la complejidad de las propuestas no todos los habitantes están en condiciones de presentar una posición con el fundamento técnico que exige la ley de la ARESEP. Por ello, o no se apersonan o si lo hacen, su posición no logra tener impacto en la decisión final.

- La Defensoría aborda los asuntos con fundamento técnico, pero además lo hace desde la perspectiva de los usuarios, particularmente de aquellos que por sus condiciones tienen menos posibilidades de defender sus intereses por sí mismos, perspectiva que por su naturaleza la ARESEP no necesariamente adopta.

- La participación de la Defensoría implica que estará pendiente del resultado final y que, si lo considera pertinente, podrá impugnar la resolución por las vías correspondientes y hará públicas las deficiencias de lo resuelto. La calidad de las resoluciones ha mejorado ante esta posibilidad.

- Los prestadores de servicios saben que la Defensoría puede oponerse a su solicitud, poniendo en riesgo sus pretensiones. Como resultado, los prestadores son más cuidadosos en sus solicitudes las cuales son ahora, mucho mejor fundamentadas que al inicio de las labores de ARESEP, consecuentemente, las tarifas aprobadas resultan más razonables.

Por ello, desde la promulgación de la ley, la Dirección de Asuntos

Económicos ha sido la encargada de realizar los estudios técnicos pertinentes para determinar si la petición tarifaria es razonable y técnicamente fundamentada o si a partir de la información existente se puede calcular una tarifa inferior a la solicitada. Los análisis que la Defensoría realiza siempre son de carácter técnico y jurídico y la institución se apersona a la audiencia solamente si considera que existen elementos para hacerlo. Si la Dirección de Asuntos Económicos encuentra que la petición está justificada, no se pronuncia al respecto, porque el derecho de los usuarios a tener un servicio de calidad y en cantidad al menos aceptables, requiere que los prestadores reciban los recursos necesarios para brindar el servicio.

Las y los usuarios tienen el derecho a una prestación los servicios públicos en calidad, cantidad y tarifas razonables y a que las fijaciones que realice la Autoridad Reguladora estén siempre jurídica y técnicamente justificadas. Ese es precisamente el principal objetivo de la intervención de la Defensoría en estos procesos. Hasta la fecha, la experiencia ha sido sumamente positiva: el criterio de la Defensoría es valorado y respetado por los prestadores y, en un alto porcentaje, aceptado por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

B.- Dirección de Calidad de Vida.-

Como parte del trabajo en capacitación realizado por el Área, se organizó un primer taller el día 28 de febrero 2006 sobre "Áreas de protección, decomisos y procedimientos", dirigido a funcionarios del Área de Conservación Cordillera Volcánica Central del Ministerio del Ambiente y Energía y funcionarios de la Región Central Sur del Ministerio de Salud.

Este mismo taller fue impartido el día 15 de marzo 2006 a un grupo de funcionarios de esta Defensoría interesados en la materia.

Como resultado de dichas actividades, se logró capacitar a más de cincuenta funcionarios en los temas analizados, así como fomentar una mayor interacción y coordinación entre las distintas instituciones. Además, se llegó a importantes acuerdos respecto a la atención oportuna de los temas tratados por parte de las instituciones involucradas; algunos de los cuales ya están dando frutos.

Por otra parte, existen diferentes Comisiones en las cuáles el Área ha mantenido una participación activa:

Comisión de Patrimonio Histórico y Arquitectónico: mediante la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica, N° 7555, publicada en el Diario Oficial La Gaceta N° 199 del 20 de octubre de 1995, artículo 5, se creó la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico-Arquitectónico, la cual asesora al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes en su deber de conservar el patrimonio del país.

Dicha Comisión está integrada por el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes que la preside, el funcionario de más alto rango del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, un representante del Colegio de Arquitectos, el presidente de la Academia de Geografía e Historia, el presidente de la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), un representante de la Procuraduría General de la República y un representante de la Defensoría de los Habitantes, el cual tiene voz pero no voto. Señala esta normativa: *“La obligación de los dos últimos será velar por los intereses de los particulares*

afectados por la aplicación de la presente ley...”

La Defensoría ha venido participando en esta Comisión desde su creación y ha aportado sus conocimientos para una mejor protección del patrimonio histórico y arquitectónico en el país, así como girando observaciones en torno al borrador del reglamento a la Ley n.º 7555, actual Decreto Ejecutivo n.º 32749-C publicado en la gaceta n.º 219 del lunes 14 de noviembre 2005.

Comisión de Emisiones: la Defensoría continuó su participación en la Comisión Interinstitucional abocada desde 1997 a la elaboración de la normativa que reglamente la Ley General de Salud en lo atinente a la contaminación de la atmósfera.

La Defensoría de los Habitantes y la Comisión de Normas de Emisión Atmosférica continúa trabajando en la elaboración del “Reglamento sobre Emisión de Contaminantes Atmosféricos provenientes de Fuentes Fijas (excepto Calderas)”, y el “Reglamento Técnico de Operación y Control de Emisiones para Incineradores” la cual contaría con un marco regulatorio satisfactorio en la tutela de la calidad del aire.

Comisión para la propuesta del Reglamento “Procedimiento para la medición de ruido”: en esta Comisión, creada como una iniciativa de la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, la Defensoría de los Habitantes ha emitido criterios con el fin de lograr una tramitación más acertada de los casos atendidos sobre la temática. Asimismo se colaboró en la elaboración del nuevo Reglamento para la medición del ruido.

Comisión de estudio del Reglamento para la tenencia de perros y gatos:

la Defensoría de los Habitantes fue invitada a participar dentro de la Comisión para el estudio del Reglamento para la Tenencia de Perros y Gatos, debido al interés de contar con un instrumento eficaz en el tratamiento de los casos de tenencia de estos animales.

Comisión para la creación de la nueva Ley para el manejo del recurso hídrico: desde el año 2002 y hasta la fecha, el Área de Calidad ha tenido una participación constante y activa dentro de dicha Comisión.

Comisión VIH/sida CCSS-Defensoría: como parte del seguimiento a las acciones relativas a la Alerta Verde del VIH/sida emitida en diciembre de 2004, con el apoyo del Programa VIH/SIDA/ITS de la Caja Costarricense de Seguro Social, se conformó un pequeño grupo de trabajo con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) que tiene por objetivo principal intentar resolver – interinstitucionalmente- problemas en relación con la prevención del VIH/sida en la CCSS y en el Ministerio de Salud. Su meta es preparar y elevar una propuesta concreta de acciones ante el Estado, particularmente el Ministerio de Salud, de frente a esta pandemia.

Subcomisión- Ministerio de Trabajo-Defensoría y OIT: el grupo busca elaborar una propuesta de modificación a la Ley General del VIH/sida y su Reglamento en materia laboral.

C.- Dirección de Control de Gestión Administrativa.-

En el curso del periodo sobre el cual se rinde cuentas, la Dirección de Control de Gestión Administrativa participó en las siguientes actividades.

1.- Participación en conflictos sociales:

- Facilitación y mediación en el conflicto laboral suscitado entre la Municipalidad de Tibás y las personas que laboran brindando el servicio de recolección de basura. Las personas trabajadoras exigían dejar sin efecto propuestas de despido realizadas por el entonces Alcalde de Tibás. En conjunto con la Iglesia Católica se logró que la Municipalidad y los funcionarios lograran llegar a un acuerdo que puso fin a la huelga que mantenían, dejando sin efecto los despidos que se pretendían realizar y cesando la afectación en la prestación del servicio.

Agosto 2005

- Atención de los trabajadores despedidos de COOPELESCA e intervención inmediata ante el Ministerio de Trabajo para agilizar las investigaciones realizadas en materia de prácticas antisindicales. Se mantuvieron dos reuniones con los trabajadores y representantes de la RERUM NOVARUM, lográndose la activación de las gestiones presentadas por los trabajadores ante el Ministerio de Trabajo, así como brindándoles asesoría al respecto.

Setiembre 2005

- Facilitación y mediación en el conflicto laboral suscitado en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, con ocasión de la huelga iniciada por un grupo de trabajadores para lograr una mejora salarial. Al respecto, conjuntamente con la Iglesia Católica, se brindó acompañamiento a los y las trabajadoras durante el período de tiempo que se mantuvo la huelga, siempre abogando por la no afectación de los servicios de suministro de agua potable y alcantarillado público. Asimismo, se procedió a la apertura de una investigación formal sobre el

asunto denunciado. (Expediente No. 20091-24-2005) **Octubre 2005**

- Mediación en conflicto por agua en la población de El Carmen de Bijagual de Aserrí, quienes se quejan del problema de abastecimiento de agua generado con ocasión de la construcción de un túnel como parte del proyecto hidroeléctrico Pirris desarrollado por el ICE. Una vez conocidas las disconformidades de la comunidad la Defensoría convocó a autoridades del Instituto Costarricense de Electricidad e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, para escuchar sus posiciones en relación con el problema planteado. Posteriormente, se sostuvo una reunión en la sede de la Defensoría entre las instituciones involucradas y representantes de la comunidad afectada, logrando la firma de un acuerdo mediante el cual el ICE se compromete a continuar brindando el suministro de agua requerido durante el tiempo necesario en la búsqueda de una solución definitiva del problema. **Enero 2006**

Actividades de capacitación recibidas por las y los funcionarios de la Dirección:

- Curso Lesco I. UCR- Defensoría
- Curso de Introducción a la Lógica. Febrero y marzo 2006.
- Charla sobre áreas de protección y decomisos. Defensoría de los Habitantes. Marzo 2006.
- Procuraduría General de la República: competencias y criterios de gestión. Abril 2005.
- Curso de cuidados paliativos. Mayo 2005
- Charla “Reforma al Seguro de Invalidez Vejez y Muerte”. Academia Centroamericana. 22 julio 2005.
- Charla: tenencia de la tierra en las comunidades indígenas de CR. DHR-UCR. Julio 2005
- Charla del IIDH “Rendición de cuentas transparencia en la gestión pública y lucha contra la corrupción”. Julio 2005.
- Seminario “Mobbing: Acoso-Hostigamiento Laboral” UNED. Mayo 2005.
- Seminario sobre la Ley N° 8422. Contraloría General de la República. Colegio de Abogados. Agosto 2005.
- Curso Interdisciplinario de Derechos Humanos. IIDH. SAN JOSE. Julio 2005
- Charla sobre Responsabilidad de los Ingenieros y Arquitectos. CFIA. Defensoría. Agosto 2005.
- XV Congreso Jurídico Nacional “Etica con responsabilidad social” . Agosto 2005
- Foro de Modernización Municipal y Desarrollo Local en CR. Unión de Gobiernos Locales. Agosto 2005.
- Charla sobre Estrés Laboral. Defensoría de los Habitantes. Setiembre 2005
- Conversatorio sobre la Ley de Pesca. Defensoría de los Habitantes. Setiembre 2005
- Curso Protección Internacional de Refugiados. ACNUR. Defensoría de los Habitantes. Setiembre 06
- Charla “Transparencia en la Contratación Administrativa”. Contraloría General de la República. Octubre 2005.

- Congreso Nacional de Municipalidades. Diciembre 2005
- Taller de Gestión Integrada de Recursos Hídricos para Gobiernos Locales. Marzo. 2006. La Catalina.

Charlas impartidas:

Además de lo anterior, se impartieron las siguientes charlas:

- Charla sobre Hostigamiento Psicológico en el Trabajo. Ministerio de Cultura. Agosto 2005
- Charla sobre Auditorías Ciudadanas. Contraloría General de la República. Diciembre 2005
- “Aplicabilidad y efectividad de la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito desde la perspectiva de los Organos de Control Administrativo”. Seminario Taller “Análisis crítico de la ley N° 8422: propuestas para mejorar su eficacia y eficiencia”. Fundación Konrad Adenauer. Costa Rica. Diciembre 05
- Charla sobre Ley N° 8422. Imprenta Nacional. Febrero 06
- Charla sobre Hostigamiento Psicológico en el Trabajo. Febrero 06

Otras actividades:

El 5 de mayo 2005 se produjo la segunda incorporación de instituciones a la Red Interinstitucional de Transparencia.

C.- Dirección Defensoría de la Mujer.-

Como ha sido señalado en los diferentes Informes Anuales, la Defensoría realiza diversas acciones con el propósito de incidir en los procesos de defensa, protección,

avance y divulgación de los derechos humanos de las mujeres. El reconocimiento de que es a través de múltiples estrategias, programas, acciones, alianzas, por medio de las cuales es posible contribuir a lograr la igualdad y la equidad de género exige, en la medida de las posibilidades institucionales y de la Defensoría de la Mujer, participar en procesos de educación y capacitación, en estudios tendientes a profundizar en determinados temas, en la agenda legislativa, en comisiones de trabajo interinstitucionales y con organismos no gubernamentales, de apoyo a instancias municipales y agendas regionales de mujeres, atención a medios de comunicación, entre otros.

El quehacer de la Defensoría de la Mujer en el campo de los Derechos Humanos se concibe y realiza desde una perspectiva integral, en la que los diferentes componentes de defensa y de educación se encuentran íntimamente entrelazados. Las acciones, que puntualmente se expondrán, se han orientado en esa dirección.

A- Promoción, capacitación y difusión.

Las formas de participación en estos procesos es muy amplia, en tanto se brindan charlas o conferencias, se revisan críticamente propuestas de políticas para la igualdad de género o propuestas de protocolos de intervención en casos de violencia intrafamiliar o pensiones alimentarias, se asesora a órganos de procedimiento o instancias institucionales relacionadas principalmente a casos de hostigamiento sexual y laboral, se toma parte en mesas redondas o paneles de discusión, entre otras. Los temas como derechos de las mujeres, la violencia estructural, el acoso laboral y el sexual, el derecho a la salud, los derechos y la

salud sexual y reproductiva, los derechos de las mujeres migrantes y de las trabajadoras del sexo, la utilización de un lenguaje no sexista, son los que con mayor frecuencia se abordan.

B- Agenda legislativa.

Uno de los mecanismos más importantes que inciden en el estado de los derechos de las personas son las leyes nacionales, la ratificación de convenios internacionales, la aprobación de protocolos. La participación de la Defensoría, al respecto, se da de diferentes formas: contribuyendo en la elaboración y discusión de propuestas, apoyando la aprobación de proyectos que vendrían a subsanar vacíos normativos que afectan a las mujeres en particular o que vendrían a eliminar claras desigualdades y discriminaciones, solicitando la revisión de posibles normas que afectarán los derechos de poblaciones concretas. Para estos efectos y dependiendo de los proyectos, la Defensoría participa en comisiones de trabajo, emite criterios por escrito, comparece a la Asamblea Legislativa a sesiones específicas, expone sus criterios ante medios de comunicación.

En este período, la acción legislativa se orientó a apoyar la discusión y aprobación de los proyectos de ley: *Reforma del Capítulo VIII del Código de Trabajo*, que versa sobre los derechos de las Trabajadoras Domésticas; *Reforma Integral a la Ley General de Salud*, especialmente en los referente a la aprobación de un capítulo sobre *Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos*; *Proyecto de Penalización de la Violencia contra las Mujeres*. Asimismo, la Defensoría tuvo una importante participación durante el proceso de discusión de la *Ley de Migración*, la cual contiene normas que

afectan los derechos de la población migrante e intervino en sesiones de trabajo para efectos de la participación de las comunidades indígenas en la discusión del proyecto *Ley de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas*.

C- Comisiones interinstitucionales y de la sociedad civil.

En el apartado específico sobre la Defensoría de la Mujer del presente Informe se señalaron algunas de las comisiones de trabajo en las que se participa. La experiencia de estos años ha evidenciado la importancia del trabajo conjunto con instancias estatales, no gubernamentales, así como con grupos y mujeres independientes con las que se comparten intereses, inquietudes, necesidades en el campo de los Derechos Humanos de las mujeres. La certeza de que falta mucho por hacer para lograr el pleno respeto y goce de estos derechos fundamentales, así como de las condiciones de igualdad y de justicia entre mujeres y hombres en los diferentes ámbitos públicos y privados compromete a la Defensoría a participar en instancias conformadas para la consecución de estos propósitos. Algunas de estas instancias son coordinadas por la propia institución.

Las comisiones o grupos de trabajo en los que se participa periódicamente, sobre la base del tema fundamental que las convoca, son: Paternidad Responsable, Pensiones Alimentarias, Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos, Derechos Políticos de las Mujeres, Foro de Migrantes, Derechos de la población Gay-Lésbica, Derechos de las y los Privados de Libertad, así como comisiones de trabajo relativas a proyectos concretos de ley.

Asimismo, se sostienen reuniones frecuentes con personal de la CCSS, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, del Ministerio de Seguridad Pública, del Ministerio de Justicia.

D- Actividades de asesoría y apoyo.

Como ya se indicó, la Defensoría realiza diversas formas de apoyo a instancias estatales en temas concretos sobre los que se presentan denuncias (especialmente sobre hostigamiento sexual), así como en propuestas de políticas, programas o acciones dirigidas a mejorar las condiciones de las trabajadoras de las instituciones y de las mujeres usuarias de los servicios.

Asimismo la Defensoría, con base en sus competencias, ha contribuido a facilitar vínculos entre instituciones públicas y grupos cantonales de mujeres que han elaborado agendas de trabajo y/o mesas de negociación desde la perspectiva de sus necesidades e intereses. De esta forma, a solicitud de la Agenda Regional de Mujeres del Norte, se inició desde el año 2003 una relación de apoyo para lograr el cumplimiento de un conjunto de demandas a cinco instituciones públicas (IMAS, INA, CNP, IDA y MAG). A través de reuniones efectuadas en la zona se ha contribuido a dar seguimiento a dichas demandas; sin embargo, los logros obtenidos han sido muy limitados. La Defensoría continuará apoyando este tipo de iniciativas por la importancia que reviste el hecho de que las mismas organizaciones también le exijan al Estado el cumplimiento de sus responsabilidades.

Asimismo se han iniciado relaciones de trabajo similares con mujeres de Alajuela a través de la Oficina

Municipal de la Mujer de la Municipalidad de Alajuela.

E- Otras actividades.

1) Entre la Defensoría y la Universidad de Costa Rica se ha venido desarrollando, desde el primer ciclo del año 2005, una relación de apoyo mutuo en el marco del proyecto de Trabajo Comunal Universitario "*Fortalecimiento y cooperación Inter-institucional para la promoción, información y divulgación de los derechos de las mujeres*". La Defensoría se ha comprometido a dar charlas a las y los estudiantes, que se inscriben en este proyecto, acerca de los fundamentos y el quehacer de la Defensoría de los Habitantes, del Hostigamiento Sexual, el Acoso Laboral, la Violencia Estructural, entre otros y, a su vez, las personas que provienen de la UCR se incorporan a los proyectos que les ofrezca la Defensoría. Este trabajo conjunto ha sido de gran utilidad para la institución, en tanto ha facilitado la realización de estudios sobre la ley y los reglamentos que existen en las instancias públicas acerca del hostigamiento sexual; se ha elaborado material gráfico sobre derechos sexuales y reproductivos, así como sobre el uso del cuerpo de las mujeres en la publicidad.

2) A instancias del Consejo Centroamericano de Ombudsman, y bajo la coordinación del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se está realizando una investigación sobre el femicidio en la Región. Los objetivos del estudio están orientados a identificar el alcance o magnitud del femicidio; las acciones que han emprendido los Estados centroamericanos para garantizar la seguridad de las mujeres y el acceso efectivo a la justicia; impedir la impunidad de los femicidios; promover

el cambio estructural en las sociedades para erradicar las desigualdades e identificar las acciones específicas que han llevado y pueden llevar a cabo las Instituciones Ombudsman con el propósito de disminuir la violencia social en contra de las mujeres.

Con respecto a esta investigación, el IIDH es el ente encargado de elaborar el I Informe Regional de Femicidio en Centroamérica, para lo cual la Defensoría de la Mujer ha brindado apoyo necesario de diversas formas: analizando la propuesta teórica y metodológica de investigación junto con personal del Instituto; facilitando y participando en la reflexión y discusión teórica, junto con un grupo de expertas nacionales, acerca de los conceptos fundamentales que conlleva la investigación; en la recolección de información en el Poder Judicial y en el Instituto Nacional de las Mujeres sobre estadísticas de homicidios por violencia doméstica, características básicas para elaborar perfiles de las víctimas y de los perpetradores; programas existentes sobre la violencia de género y las políticas públicas. Además, se sistematizó información sobre la competencia institucional de la Defensoría ante este tipo de delito y sus consecuencias, así como la identificación de informes finales relacionados con el tema.

3) La participación en eventos internacionales sobre Derechos de las Mujeres es una oportunidad que, siempre que sea posible, es aprovechada por la institución, en tanto posibilita el intercambio de conocimientos, experiencias, intereses, inquietudes; asimismo, puede servir para sistematizar las reflexiones que, sobre los temas a tratar, ha venido realizando la Defensoría. Es el caso de la invitación a participar en el *Foro Público sobre los Derechos de Género*, realizado en Alicante, España y

organizado por el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, para el cual la Defensoría de la Mujer elaboró un documento de gran calidad titulado *“La violencia de Género en contra de las Mujeres: lo conceptual y lo normativo desde la experiencia española y costarricense”*.

También, la Defensoría fue invitada a participar en el Taller *“Fortalecimiento de los conocimientos y prácticas para la tutela de los Derechos Humanos de las Mujeres”*, realizado en Honduras, el cual permitió compartir los resultados de un informe sobre salud sexual y reproductiva elaborado por esta Área.

4) Aprovechar los espacios que brindan los medios de comunicación para informar acerca de lo que la Defensoría ha investigado y recomendado es una política que se practica siempre que se pueda, con el propósito de incidir en los derechos de las mujeres. De esta manera, se participó en varios programas radiales y se brindó información a medios escritos sobre temas como el hostigamiento sexual, acoso laboral, las condiciones de desigualdad entre mujeres y hombres, la situación del Instituto Nacional de las Mujeres, entre otros.

E.- Dirección de Niñez y Adolescencia.-

Las actividades desarrolladas por la Dirección son las siguientes:

Actividades de promoción y difusión de derechos humanos de la niñez y la adolescencia

Campaña de sensibilización y apoyo a la abolición del castigo físico:

Durante el período cubierto por el presente período la Dirección de Niñez y Adolescencia de la Defensoría de los

Habitantes, con el auspicio de Save the Children Suecia, por medio de la Fundación PANIAMOR, ejecutó diversas acciones en el marco de la “Campaña de Abolición del Castigo Físico contra Niños, Niñas y Adolescentes”, que de acuerdo con el plan de trabajo propuesto a continuación se detallan.

- Se han ejecutado 22 encuentros (talleres) de información y sensibilización sobre el tema del castigo físico en Costa Rica y sobre el proyecto de ley de “Abolición del Castigo Físico contra Niños, Niñas y Adolescentes” expediente legislativo 15.341. En dichos encuentros han participado más de 475 personas de instituciones y organizaciones de la sociedad civil. La mayoría de los y las participantes firmaron la boleta de adhesión a la campaña y de apoyo a la aprobación del proyecto de ley, además, se mostraron muy interesados(as) en la iniciativa. Estas actividades también han servido para coordinar nuevos encuentros con otros grupos.
- Se creó y se mantiene actualizado un registro gráfico con el mapeo de todos los sectores a los que está dirigida la campaña y donde se ubican los grupos a favor o en contra de la abolición del castigo físico en Costa Rica (ver anexo).
- Se ha dado seguimiento a las iniciativas de las instituciones, organizaciones y personas que han manifestado su apoyo a la campaña contra el castigo físico.
 - Se le presentó el tema a la Red Local de Protección a la Niñez y a la Adolescencia Cantón Central de San José y a la Red Interinstitucional de Prevención y Atención de la Violencia del Distrito de Pavas, esto gracias a

enlaces realizados por medio del personal de la Municipalidad de San José que participó en uno de los encuentros de información y sensibilización.

- Se participó en uno de los “Encuentros entre funcionarios/as y otros/as miembros/as de las comunidades de Cartago”, organizado por la Fundación PROCAL específicamente sobre el tema del proyecto ley mencionado.
- Se coordinó la participación en el foro del programa televisivo “Así es la vida” de Teletica canal 7, en el que se discutió sobre el proyecto de ley ya mencionado.
- Se participó en la celebración del Día Internacional de la Familia, realizada en el mes de mayo en el parque metropolitano La Sabana. Esta actividad consistió en una feria en la que se expusieron al público temas relacionados con la familia, la niñez y la adolescencia. Esta actividad fue organizada por la Comisión Cantones Ecológicos y Saludables del Cantón Central de San José.
- También se ha coordinado la presentación de la iniciativa a otras instancias como lo son el **Concejo Municipal de San José**, la **Conferencia Episcopal de Costa Rica** y el **Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia**.
- Se participó, junto con líderes religiosos de iglesias cristinas, en el conversatorio sobre modelos de crianza organizado por la fundación PANIAMOR.

- Se coordinó con la Gerencia Técnica del Patronato Nacional de la Infancia para integrar en el marco de las capacitaciones de ésta institución el taller de la campaña de Abolición del Castigo Físico Contra Niños Niñas y Adolescentes.
- Se asistió a la proyección de la película “Los Coristas” convocada por el Consejo y la Comisión de Control y Calificación de Espectáculos Públicos del Ministerio de Justicia, celebrando el día Internacional del Niño.
- Se impartió una conferencia, organizada por la Universidad Latina de Costa Rica, basada en el tema de la Abolición del Castigo Físico en Costa Rica, la cual fue titulada “Uso y abuso del Castigo Físico: Todo lo que vivimos y no nos animamos a cuestionar” dirigida a los estudiantes y personal docente.
- Se organizó conjuntamente con la Fundación PANIAMOR y la Unión Nacional de Clubes de Primera División las actividades en conmemoración del XVI Aniversario de la Convención de los Derechos del Niño. Estas actividades consistieron en la participación en una conferencia de prensa sobre la celebración y la importancia del tema de la Abolición del Castigo Físico. También se coordinó la creación de camisetas con el lema “Educa Sin Pegar” que utilizaron todos los futbolistas de la primera división en al ingresar a los partidos de la jornada del fin de semana coincidente con la fecha de la celebración.
- Se ha recibido y remitido a la Comisión de Juventud Niñez y Adolescencia, pronunciamientos escritos de las instituciones y organizaciones que han dado su apoyo a la campaña y a la aprobación del proyecto de ley mencionado. Estas instituciones y organizaciones son:
 - Patronato Nacional de la Infancia
 - Fundación PROCAL
 - Municipalidad de La Unión
 - Escuela de Ciencia de la Educación de la Universidad Estatal a Distancia
 - Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica
 - Defensa de Niños y Niñas Internacional – DNI Costa Rica
 - Fondo de la Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
 - Hospital Nacional de Niños Dr. Carlos Sáenz Herrera
 - Dirección Nacional de Prevención del Ministerio de Justicia
 - Instituto Mixto de Ayuda Social
- Se ha mantenido actualizado el registro Web en la página www.dhr.go.cr/nopeguemos, por medio del cual cualquier persona puede manifestar su apoyo a la campaña y a la aprobación del proyecto de ley. Un total de 268 personas se han registrado por este medio hasta diciembre del 2005. Este dato se ha remitido a la Comisión de Juventud Niñez y Adolescencia de la Asamblea Legislativa en apoyo a la aprobación del proyecto de ley en cuestión.
- A diciembre del 2005 se han enviado a la Comisión de Juventud y Adolescencia de la Asamblea Legislativa un total de 751 boletas de adhesión a la campaña y de apoyo a la aprobación del proyecto de ley.
- A nivel centroamericano se ha remitido información a los procuradores

y defensores de la niñez y la adolescencia sobre las principales acciones realizadas en apoyo a la abolición del castigo físico contra niños, niñas y adolescentes.

- Se lleva un registro de artículos periodísticos y de otras disciplinas, publicados en nuestro país sobre el tema del castigo físico y la violencia contra las personas menores de edad.

- Para el desarrollo de parte de las actividades señaladas, también se ha creado material de apoyo que ha consistido en afiches, boletas de adhesión, folletos del proyecto de ley, carpetas, brochures informativos y calcomanías.

Seguimiento al trámite legislativo del Proyecto de Ley de Abolición de Castigo Físico.

También en este período se dio permanente seguimiento al proyecto de Ley sobre Abolición del Castigo Físico contra niños, niñas y adolescentes (expediente legislativo 15341)

- El proyecto actualmente se encuentra en la Comisión Permanente Especial de Juventud, Niñez y Adolescencia y durante el período de sesiones extraordinarias (Diciembre 2004-Abril 2005) no fue convocado por el Poder Ejecutivo. A partir del mes de mayo del 2005, la Comisión continúa con el trámite del proyecto.

- Al 13 de mayo del 2005, la Comisión estaba conformada por las diputadas Teresita Aguilar y Elvia Navarro, y por los diputados Rodolfo Delgado, Carlos Avendaño, Peter Guevara, Francisco Sanchún y Álvaro González.

- Con el propósito de que los diputados y diputadas que recién se integran a esta Comisión Legislativa,

cuenten con información sobre la iniciativa y el proceso, se concertaron citas con los y las legisladoras y además se realizará un encuentro dirigido a los asesores y asesoras parlamentarias

Criterios emitidos por la Dirección de Niñez y Adolescencia sobre proyectos de ley

La Dirección emitió criterio sobre los siguientes proyectos de ley, a petición de las respectivas comisiones legislativas.

- Expediente Legislativo 15357

Proyecto de ley “Reforma del inciso c) del artículo 109 y el artículo 113 de la Ley N° 5476, Código de Familia de Costa Rica”, expediente N° 15357 que pretende garantizar el interés superior de las personas menores de edad en las adopciones internacionales, mediante la intervención del PANI.

Mediante oficio DNA-42-05 del 12 de mayo de 2005 se envió criterio a la Asamblea legislativa, en el que se reitera la necesidad de eliminar la “entrega directa” en materia de adopciones y regular de forma más adecuada la adopción internacional.

- Expediente Legislativo 15582

Proyecto de ley “Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes contra la Ludopatía”, expediente N° 15582. Este proyecto procura reformar la Ley de Juegos para prohibir la instalación de juegos electrónicos en sitios públicos, así como otras medidas para regular el funcionamiento de establecimientos de este tipo.

El día 22 de junio de 2005 se envió el oficio DNA-060-05 en el que se externa el criterio de la Defensoría, recalcando la importancia de aprobar el proyecto

consultado, en virtud de los problemas de adicción a juegos electrónicos que sufren niños, niñas y adolescentes. En la Dirección de Niñez y Adolescencia se tramitan varios expedientes sobre el tema.

- Expediente Legislativo 13001

En la Comisión Legislativa Plena Primera, se discutía el proyecto de ley de “Ejecución de las Sanciones Penales Juveniles”, expediente legislativo N° 13001. Este proyecto de ley pretendía que la ejecución de las sanciones penales juveniles fuese regulada por una Ley Ordinaria, que contenga garantías de acuerdo con la moderna concepción del Derecho Penal y con los principios de la Doctrina del Interés Superior.

Se remite a esta comisión el oficio DH-777-2005 del 16 de agosto de 2005 en el cual se manifiesta la importancia y la necesidad de aprobar el proyecto de forma que se complete el marco jurídico en materia penal juvenil. Este proyecto fue aprobado por dicha comisión y se convirtió en Ley de la República (N° 8460).

Otras actividades

Otras actividades desplegadas por la Dirección de Niñez y Adolescencia fueron las siguientes:

- Se impartieron 37 capacitaciones, charlas y conferencias sobre Ley 7600, discapacidad adecuaciones curriculares, sexualidad humana, salud reproductiva en adolescentes, abuso, castigo físico contra niños y niñas, entre otras.
- Se asistió a 22 actividades de capacitación en temas relacionados con los derechos de la niñez y la adolescencia.

- Se participó en 18 Congresos, Seminarios y Simposios.

- Se atendió 31 actividades de prensa, que se distribuyen en 10 de prensa escrita, 3 de radio y 18 de televisión.

- Se realizaron 30 giras, visitas e inspecciones.

- Formar parte en diversas comisiones externas, asistencia a 67 reuniones:

- ✓ Foro de Justicia Penal Juvenil.
- ✓ Foro Permanente de Seguimiento al Cumplimiento del Código de la Niñez y la Adolescencia.
- ✓ Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.
- ✓ Foro Nacional de Educación para Todos.
- ✓ Comité Directivo Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Trabajo Adolescente.
- ✓ Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes.
- ✓ Trata de Personas Menores de Edad.
- ✓ Comisión Técnica Interinstitucional de Atención a la Población Menor de Edad con Problemas de Adicción a las Drogas.
- ✓ Foro de Cuidado Paliativo Pediátrico.

- Asistir a 96 reuniones internas.

- Atenciones al habitante:

- ✓ Vía telefónica 895
- ✓ Personalmente 228

F.- Dirección de Protección Especial.-

A la labor de atención y resolución de la casuística que es de conocimiento de la Dirección de Protección Especial, se acompaña, como estrategia esencial de protección, las acciones de promoción y divulgación en materia de los derechos de las diversas poblaciones específicas, tanto para los y las habitantes como para las instancias y agentes públicos, a quienes corresponde respetar y hacer efectivos dichos derechos.

Como parte de la dinámica establecida desde hace varios años, la Dirección de Protección Especial cuenta con varios espacios interinstitucionales e intersectoriales en los cuales se coadyuva en la coordinación de esfuerzos sobre temáticas específicas, muchas de ellas orientadas al acompañamiento para el cumplimiento de recomendaciones, así como para el abordaje integral de temáticas complejas que inciden en los derechos de la población del país.

A este respecto, merece destacarse la participación periódica en las siguientes comisiones:

➤ **Comisión Ministerio Justicia-Defensoría de los Habitantes:** Esta comisión es permanente y se coordina con altas autoridades de dicha cartera ministerial la atención y el seguimiento a problemas estructurales del sistema penitenciario, así como de casos específicos recibidos por esta entidad fiscalizadora.

➤ **Comisión de Violencia contra Adulto Mayor:** Se desarrolla en el seno del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor y la participación de la Defensoría de los Habitantes corresponde a una labor de seguimiento de recomendaciones

emitidas a dicho ente rector en materia de maltrato hacia las personas adultas mayores.

➤ **Foro Permanente sobre Población Migrante:** Esta es una instancia que ha sido promovida por la Defensoría de los Habitantes (secretaría técnica del Foro) desde hace diez años, a la cual concurren instancias relacionadas con el fenómeno migratorio del sector público, organizaciones sociales, centros académicos, organizaciones internacionales, entre otros y su propósito es el intercambio de enfoques para el posicionamiento del tema migratorio como un aspecto importante en el modelo de desarrollo de la sociedad costarricense en el marco de respeto de los derechos de las personas migrantes.

➤ **Proyecto de Trabajo Comunal Universitario, Componente Migración Universidad de Costa Rica y Defensoría de los Habitantes:** A partir del II semestre del 2005 se coordinó con la Facultad de Derecho de ese centro universitario, la participación de esta instancia en dicho proyecto denominado "Fortalecimiento de la protección de las personas refugiadas y población migrante en Costa Rica", teniéndose como propósito esencial la concienciación de la comunidad estudiantil en la temática y su aporte al Foro Permanente sobre Población Migrante mediante un abordaje interdisciplinario.

Asimismo, y como parte de la labor de atención integral que realiza la Defensoría de los Habitantes, la Dirección de Protección Especial participa también en otros espacios promovidos desde otras Direcciones de esta institución como la Comisión de Justicia Penal Juvenil (de la Dirección de Niñez y Adolescencia) y la Comisión

de Pensiones Alimentarias (de la Dirección de la Defensoría de la Mujer).

Número de actividades y sesiones en que ha participado la Dirección de Protección Especial
1º de mayo 2005 al 30 de abril 2006-05-26

Inspecciones a centros penitenciarios	23
Inspecciones a puestos policiales	7
Inspecciones varias (hospitales, hogares de ancianos, centros educativos, oficinas públicas, etc.)	23
Sesiones Foro Permanente Población Migrante	12
Sesiones Comisión Violencia Persona Adulta Mayor	6
Sesiones Comisión Ministerio de Justicia-Defensoría de los Habitantes	6
Actividades de capacitación impartidas a habitantes, grupos organizados y funcionarios públicos	30

En cuanto a las actividades de capacitación en las que se ha participado, algunas responden a invitaciones específicas cursadas a esta Dirección para el desarrollo de temas puntuales principalmente en relación con derechos humanos de la población con discapacidad, población indígena, población migrante, población adulta mayor y población privada de libertad, así como Derechos Humanos en general, destacándose las siguientes:

- Charlas sobre Pueblos Indígenas y Derechos Humanos (abril 05, Universidad Nacional y diciembre 05, Universidad de Costa Rica)

- Conferencia de la Ley N° 7600 de Igualdad de Oportunidades para las Personas con discapacidad. (CENARE, junio 05)

- Participación en los talleres del Plan Estratégico del CONAPAM (setiembre 05)

- I Jornada de sensibilización a medios de comunicación en el tema migratorio (CONAMAJ, setiembre 2005)

- Derechos Humanos de las personas indígenas y migrantes: el caso de la comunidad indígena Ngöbe de la zona sur (personal de salud y caficultores de la zona de Los Santos, setiembre 2005)

- Ponencia sobre el Estado de situación de la legislación migratoria en Costa Rica en el I Seminario Internacional sobre Impacto de las Remesas en América Latina (México, setiembre 05)

- Ponencia en Taller de Fortalecimiento de la capacidad del Ombudsman en materia indígena (IIDH, octubre 2005)

- Conferencia El cumplimiento del marco jurídico de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Costa Rica (UCR, octubre 05)

- Conferencia El Ordenamiento Jurídico sobre discapacidad y sus implicaciones en el proceso electoral (Tribunal Supremo de Elecciones, octubre y noviembre 05)

- Conversatorios sobre Derecho de consulta de los pueblos indígenas (noviembre 05, Asamblea Legislativa)

- Planificación participativa de la agenda en materia de personas refugiadas (ACNUR, noviembre 05)

- Situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes (PANI-Save the children, noviembre 05)

- Ponencia en Seminario Internacional "Desafíos para la prevención de la tortura y los malos tratos: Monitoreo de los centros de detención por parte de las oficinas de

Ombudsman” (Panamá, Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos y ATP, noviembre 05)

- Ponencia La labor de la Defensoría de los Habitantes en la protección de los derechos de la población privada de libertad en Costa Rica en “Taller Internacional del Proyecto de Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales (San José, ILANUD, nov-diciembre 05)
- Conferencia Enfoque Social de la Discapacidad (CENARE, noviembre 05)
- Mesa Redonda Derechos Humanos y Rehabilitación Hospital Blanco Cervantes (noviembre 05)
- Conferencia Derechos Humanos y Legislación sobre discapacidad (Poder Judicial-CNREE, diciembre 05)
- Capacitación Derechos de las Personas Migrantes en Costa Rica (UCR, marzo 2006)
- Módulos de Derechos Humanos en el Curso Básico Policial (Escuela Nacional de Policía, marzo 06)
- Ponencia I Conferencia Nacional GBLT (Movimiento Diversidad, abril 06)

Consideración final.-

Como se puede apreciar de las anteriores líneas, las acciones que realizan las Direcciones de Defensa de la Defensoría de los Habitantes trascienden la atención de casuística, investigaciones de oficio e investigaciones macro.

A ello se suma una serie de actividades que, sin bien no se cuantifican para efectos estadísticos, representan una labor sustancial importante que redundará en una mejor defensa de los derechos e intereses de las y los habitantes.

Dirección de Asuntos Jurídicos

La Dirección de Asuntos Jurídicos es el Órgano Superior Consultivo Técnico Jurídico de la Defensoría de los Habitantes de la República que emite los dictámenes y proporciona la asesoría jurídica, verbal o escrita al Despacho, las Direcciones de Defensa o Jefaturas que así lo soliciten. Además, por mandato establecido en el Artículo 13 de la Ley n.º 7319, es el órgano encargado de gestionar los intereses de la Institución en las materias propias de su competencia. La Dirección de Asuntos Jurídicos tiene independencia funcional y de criterio en el desempeño de sus atribuciones.

Para el período que se reporta, la actividad de esta Dirección tuvo que ver con el fortalecimiento y consolidación de las funciones que le son propias como son los siguientes: contestación de Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Defensoría de los Habitantes por algunos habitantes, citación de funcionarios públicos al amparo de lo establecido en el Artículo 21 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes, elaboración de convenios de cooperación interinstitucional, representación judicial y extrajudicial de asuntos propios de la Institución, revisión de los procesos licitatorios, redacción y firma de los respectivos contratos de adjudicación, entre otros

asuntos más que le fueron encargados a esta Dirección.

Algunas acciones que se destacan son las siguientes:

CITACIÓN DE FUNCIONARIOS PUBLICOS.

La Ley n.º 7319 –Ley de la Defensoría de los Habitantes- establece en su artículo 12 la obligación de comparecer y el mecanismo de citación para las y los funcionarios públicos que incumplieren con el deber de informar a la Defensoría de los Habitantes sobre aquellas quejas interpuestas por las y los habitantes en que se les solicita el respectivo informe.

Con fecha 8 de agosto del 2005, el Presidente del Consejo de Administración de CoopeTárcoles R.L. interpuso una denuncia ante la Junta Directiva de INCOPECA, por los siguientes hechos:

" ...sobre la presencia de barcos camaroneros, que utilizan redes de arrastre, muy cerca de la costa, causando un grave impacto ambiental y social. La Comunidad de Tárcoles, ubicada en la Costa Pacífico Central, propiamente la cooperativa que representa

el denunciante, de 32 pescadores artesanales, denunciaban la presencia de barcos camareros, principalmente en horas de la madrugada, a 200 o 300 metros de la costa. El problema es la cantidad de tortugas muertas, pescados muy pequeños que llegan a la plaza o flotan muertos. Además de los problemas que han sufrido porque las redes de arrastre cortan sus trasmallos. Solicitaban en esta oportunidad, a la Junta Directiva de INCOPECA, un mayor control sobre las áreas de pesca en que trabajan los barcos camareros. Según la Ley de Pesca y Acuicultura está prohibida la pesca en las bocas de los ríos, en un diámetro de un kilómetro, y estos barcos echan sus redes de arrastre en las zonas prohibidas sin ningún control. En esta zona existen varios manglares y ríos como Tarcolitos y el Grande de Tárcoles, que generarían este tipo de áreas de protección..."

La Junta Directiva de INCOPECA no dio respuesta alguna al habitante, por lo que él decidió presentar la queja ante la Defensoría de los Habitantes. Con fecha 26 de setiembre del 2005, la Defensora de los Habitantes remite un Oficio DH865-05 trasladando la queja a conocimiento de la Junta Directiva de INCOPECA. Sin embargo, esta nota no fue contestada, lo que ocasionó la decisión tomada por la Defensora de los Habitantes de citar en pleno a los miembros de la Junta Directiva de INCOPECA para que dieran respuesta a esta denuncia.

Para ello, la Dirección de Asuntos Jurídicos se dio a la tarea de

implementar las citaciones personales a los miembros de la Junta Directiva de INCOPECA, citando a sus miembros y a su Presidenta para que comparecieran ante el Despacho de la Defensora el día 30 de enero del 2006 a las 11:00 am., y así rendir el informe correspondiente sobre los hechos denunciados.

El día de la comparecencia se les hizo ver la necesidad de que INCOPECA aumentara los controles de vigilancia de las embarcaciones que se dedican a la pesca de camarones y se solicitó una investigación a lo interno de esa Institución, para determinar las responsabilidades de quienes estarían violando la Ley de Pesca. Se escucharon las razones dadas por los miembros de la Junta Directiva, entre las que citaron las acciones que han realizado para investigar estas denuncias, como la emisión de oficios remitidos a los guardacostas y a las Cámaras de Pescadores para que se ajustaran a los términos indicados en la Ley de Pesca. Además, se emitieron una serie de los comentarios en relación con el dictamen emitido por la Procuraduría General de la República sobre la aleta de Tiburón y las facultades que les asisten a los Guardacostas.

En términos generales, la comparecencia fue de mucha utilidad pues permitió a la Defensoría de los Habitantes implementar mecanismos de coordinación con las y los funcionarios públicos con miras a obtener mayores resultados en la atención de las quejas planteadas por las y los habitantes.

CONVENIOS SUSCRITOS POR LA DEFENSORIA DE LOS HABITANTES.

Dentro de los Convenios que han sido suscritos por la Defensoría de los Habitantes en este período se citan:

Convenio de Funcionamiento del Consultorio Jurídico de la Universidad de Costa Rica que se ubica en la Defensoría de los Habitantes de la República.

La Defensoría de los Habitantes de la República estrechó lazos de cooperación interinstitucional con la Universidad de Costa Rica desde el año 1997 mediante la firma de un Convenio Marco de Cooperación entre ambas instituciones. En el año 1998 la Institución determinó que un alto porcentaje de las gestiones que atienden los profesionales de la Dirección de Admisibilidad son de naturaleza privada y, por lo tanto, esos asuntos son declarados inadmisibles desde el plano de la competencia institucional, pues la Ley 7319 establece que la competencia es para denuncias relacionadas con el funcionamiento del sector público.

Pese a que estas quejas deben ser rechazadas por incompetencia en la materia, la Defensoría de los Habitantes no desconoce las necesidades de población vulnerable y de escasos recursos que no puede costearse una atención jurídica para satisfacer su interés y resolver los asuntos que le afectan.

Mediante Ley N° 6369 publicada en el Diario Oficial La Gaceta No. 175 del 19 de setiembre de 1979, se crea la Ley de Consultorios Jurídicos o Trabajo Comunal, los que se ofrecen a través de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

En 1998 se tomó la decisión de que ambas Instituciones suscribieran un Convenio para crear e instalar un Consultorio Jurídico de la Universidad de Costa Rica en la sede de la Defensoría de los Habitantes, con el fin de que los estudiantes avanzados de la Facultad de Derecho, realicen su

práctica profesional y puedan orientar y atender las necesidades de los habitantes en la búsqueda de una solución a sus problemas jurídicos.

Después de varios años de funcionamiento del Consultorio Jurídico, las autoridades de la Defensoría de los Habitantes y funcionarios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, se han reunido con miras a evaluar el funcionamiento del mismo y disponer las pautas necesarias para fortalecerlo aún más, para que siga cumpliendo la labor que le ha sido asignada en defensa de los derechos de las y los habitantes. Para ello se ha suscrito, por un período de cuatro años a partir del día 27 de marzo del 2006, un Convenio de Funcionamiento del Consultorio Jurídico de la Universidad de Costa Rica que funciona en la Defensoría de los Habitantes.

Convenio Marco de Cooperación Institucional entre la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

La finalidad de este convenio es que ambas instituciones acuerden establecer y llevar a cabo programas, proyectos y actividades de cooperación en áreas de interés común. Los objetivos y condiciones para la realización de tales programas, proyectos y actividades serán definidos mediante acuerdos específicos que deberán suscribir formalmente la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.

Los fines de este Convenio consideran áreas de interés común las siguientes: realización de actividades de promoción y divulgación de los derechos de los habitantes, promoción de temas propios de la competencia de la Defensoría de los Habitantes y otras

actividades académicas e institucionales de interés mutuo.

Los acuerdos específicos que sirvan de base para la realización de programas, proyectos y actividades para el fortalecimiento de las capacidades de ambas instituciones en las áreas de interés común, podrán contemplar los siguientes objetivos generales: llevar a cabo actividades académicas para el fortalecimiento de la gestión institucional y el cumplimiento de sus objetivos; apoyar el intercambio institucional y cultural de las dos instituciones; estimular la realización de toda aquella actividad de interés mutuo que propendan al fortalecimiento de los valores culturales de la sociedad costarricense; Intercambio de información con el propósito de coadyuvar en el desarrollo de programas a realizar en Costa Rica, que exalten los valores culturales; programas conjuntos de promoción y divulgación en temas de derechos humanos y derechos culturales en campos de interés mutuo, cuyos resultados deberán ser compartidos de manera recíproca; y colaboración para el desarrollo de actividades.

El Convenio firmado entre la Defensora de los Habitantes y el Ministro de Cultura Juventud y Deportes tiene una vigencia de cuatro años a partir del 28 de abril del 2006.

RECURSOS DE AMPARO INTERPUESTOS POR LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES EN FAVOR DE HABITANTES.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Defensoría

de los Habitantes, la Institución puede por iniciativa propia o a solicitud del interesado, interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico. Durante el período interpuso 3 recursos de amparo a favor de los habitantes, siendo que los mismos fueron resueltos por la Sala Constitucional de la siguiente manera:

No. de Exp.	A favor de el o la habitante:	Resolución de la Sala Constitucional
05-005477-0007-CO	Jessie Alejandra Araya Sanabria	Con lugar
05-007399-0007-CO	Kathya Zamora Fernández	En trámite
05-007791-0007-CO	Anabel Cordero Quirós, Cecilia Zamora Loría, Ricardo Alvarez, Marlon Antonio Zamora Z.	Con lugar

RECURSOS DE AMPARO ESTABLECIDOS EN CONTRA DE LA DEFENSORÍA EN DEFENSA DE LOS DERECHOS DE ALGUNOS HABITANTES.-

En el período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 31 de diciembre de 2005, la Dirección de Asuntos Jurídicos dio respuesta a 14 Recursos de Amparo interpuestos por habitantes en contra de la Defensoría de los Habitantes de la República. Los asuntos recibidos fueron los siguientes:

No. de Exp.	Denunciante	Declarado con Lugar	Declarado sin Lugar
05-000016-0007-CO	German Francisco Santamaría Céspedes	Con lugar	
05-000107-0007-CO	Deborah Padilla Gordón		Sin lugar
05-000128-0007-CO	Luis Angel Espinoza Sibaja y Omar Pacheco Guillén		Sin lugar
05-000154-0007-CO	Marta Estrada Guevara		Sin Lugar
05-000249-0007-CO	Sergio Antonio Jarquín Body		Sin lugar
05-006012-0007-CO	Manuel de Jesús Castro Zúñiga		Sin Lugar
05-006578-0007-CO	Andrés González Porras		Sin Lugar
05-008400-0007-CO	María Mercedes Vásquez Gaitán		Sin Lugar
05-009654-0007-CO	Esteban Lemús Laporte		Sin Lugar
05-011334-0007-CO	Rosa Lizeth Palma Sánchez		Sin Lugar
05-013178-0007-CO	Miguel Angel Alfaro Paez	Con Lugar	
05-014125-0007-CO	Ronaldo Alfaro García		Sin Lugar
05-00634-0007-CO	Olga Marta Zúñiga Gamboa		Sin Lugar
05-005733-0007-CO	Gustavo A. Silesky Jiménez	Con lugar	

De estos recursos, solo en tres oportunidades la Sala Constitucional condenó a la Defensoría de los Habitantes, en todos ellos por omisión de respuesta.

En los restantes 11 Recursos de Amparo interpuestos en contra de la Institución en el período mencionado, la Sala Constitucional consideró que la Defensoría de los Habitantes no violentó el Derecho de Petición y Pronta Respuesta ya que se constató que en todo momento la Institución mantuvo informados a las y los denunciantes sobre el trámite que se dio a las quejas recibidas.

Planificación Institucional

Introducción

La Defensoría de los Habitantes, como órgano de control, procura que sus procesos permitan brindar respuestas ágiles y oportunas a las solicitudes de intervención que le plantean los y las habitantes. El reconocimiento de la importancia que tiene la atención ágil y oportuna de la denuncia, queja o consulta así como del impacto que la intervención de la Defensoría tendrá sobre el funcionamiento de las instituciones del sector público, han hecho que la Institución adquiera un compromiso con la mejora continua de los servicios que presta.

Bajo esa premisa, las autoridades que asumieron la conducción institucional a partir del mes de agosto de 2005, han mantenido, en lo esencial, la línea de acción tendiente a mejorar los procesos y procedimientos de trabajo.

El mejoramiento de los procesos de trabajo ha marcado un cambio en la forma en como se está concibiendo la gestión institucional. Se está buscando centrarse en la mejora de los procesos de trabajo, como medio para mejorar el impacto de la labor que se realiza. En ese sentido, el mejoramiento de los procesos de trabajo busca aumentar la agilidad y oportunidad de las intervenciones que se realizan. Bajo

esta perspectiva, el mejoramiento de los resultados finales será producto de mejoras en la forma de trabajo. Se trata de priorizar el abordaje de problemas estructurales como una forma de resolver las quejas individuales, lo que hace que la atención de las denuncias que se orientan a un solo problema no se atiendan de forma aislada, sino bajo una perspectiva integral.

Esto conlleva a que más que a la atención del efecto del problema, se opte por hurgar en sus causas.

Esta forma distinta de abordaje del trabajo institucional permitirá, no sólo plantear recomendaciones puntuales, sino que las mismas se conviertan en insumos para trazar mapas de rutas que coadyuven en el proceso de toma de decisiones de las instituciones del sector público. Se busca que las recomendaciones planteadas se conviertan en herramientas más propositivas y menos coercitivas, de forma que permitan mejorar tanto el rumbo de la acción a corregir como los objetivos del accionar del aparato institucional costarricense.

La Defensoría de los Habitantes, sin descuidar la atención denuncias individuales que continuarán investigándose, busca que gestiones orientadas a mejorar los procesos de

trabajo interno versen, predominantemente, en centrar la mayor cantidad de esfuerzos en la recomendación de soluciones de índole estructural tendientes a mejorar el funcionamiento del sector público como una forma, no sólo de cumplir la misión como entidad de control, sino en cooperar para mejorar la gobernabilidad del país.

Midiendo el Impacto de la Gestión Institucional: Los primeros pasos hacia un sistema de gestión de calidad.

La defensa de los derechos e intereses de los y las habitantes se realiza mediante diferentes formas de intervención. Éstas procuran, a partir de la pretensión del habitante, que se solvete el aspecto objeto de su queja, denuncia o consulta.

La intervención de la Defensoría de los Habitantes, además de atender la pretensión, busca con su accionar generar cambios en el funcionamiento de las instituciones del sector público.

Para conocer el impacto del quehacer institucional, se realizó un primer esfuerzo por generar un instrumento que permita evaluar la calidad del servicio que brinda la Defensoría e ir creando una serie de indicadores de gestión.

Con el objeto de crear una base para evaluar la calidad de las intervenciones de la Institución se realizó una encuesta denominada “Indicadores de desempeño evaluados en la calidad de los servicios que brinda la Defensoría de los Habitantes”, en colaboración con estudiantes de la carrera de Estadística de la Universidad de Costa Rica.

El estudio acerca del primer contacto entre la Defensoría y las personas que han acudido a ella para que defienda

sus derechos o intereses¹, arrojó una importante serie de datos en las variables evaluadas². Éstas se dividieron en:

- a) Atención en el proceso de admisión de la denuncia, consulta o queja.
- b) Comunicación entre la Defensoría entre el usuario o usuaria.
- c) Percepción de los usuarios/usuarias hacia la Defensoría.
- d) Calificación de la labor y necesidades de la Institución.
- e) Perfil general del usuario/a..

La encuesta se trabajó con un nivel de confianza del 95%. De los resultados obtenidos del 100% de las personas consultadas un 71% la califica la Institución con nota superior a 70%. Asimismo, el 82.6% manifestó que volverían a utilizar los servicios que presta.

Además, la encuesta permitió crear un índice de percepción³ que estuvo

¹ Si bien es cierto diversas casas encuestadoras en sus estudios de percepción que tienen los ciudadanos y ciudadanas con respecto a diferentes instituciones del sector público, la Defensoría de los Habitantes ha sido bien calificada, la encuesta que se aplicó por parte de la Institución tomó como muestra a las personas que acudieron a la institución a solicitar su intervención, por lo que los resultados de esta encuesta no son comparables con los obtenidos por las diversas casas encuestadoras.

² Para mayor detalle consultar “Indicadores de Desempeño en la Calidad de los Servicios que brinda la Defensoría de los habitantes”, diciembre 2005.

³ Con el índice de percepción se busca medir el grado de apreciación favorable o desfavorable que se tiene de la Defensoría de los Habitantes, a partir de la experiencia generada como resultado de la atención de caso denunciado.

sustentado en variables de orden cualitativo. En promedio dicho indicador arrojó un 85.3% de percepción favorable de la gestión que realiza la Institución.

Este primer estudio tendiente a evaluar la gestión de la calidad del trabajo institucional permitió identificar, a partir del criterio de los usuarios (as), aspectos medulares en los cuales se asienta la confianza de los y las habitantes en el accionar institucional que están sirviendo para fortalecerla dentro del proceso de mejora continua que se plantea mantener dentro de la actual gestión.

A la vez, la encuesta permitió identificar deficiencias, las cuales han sido analizadas detalladamente, y están sirviendo de norte para el mejoramiento de los procesos de trabajo en materia de defensa de derechos.

La encuesta, como se mencionó, es un primer paso tendiente a generar mecanismos de retroalimentación entre la gestión institucional y la percepción que de ella tienen los y las habitantes que acuden a solicitar sus servicios. Se trata solamente de una primera aproximación en la construcción de herramientas para conocer de cerca el pensamiento de los usuarios (as) del accionar institucional.

Revisando Procesos de Trabajo: Hacia una atención más ágil y oportuna de las solicitudes de intervención.

Los resultados que arrojó la encuesta aplicada deben ser vistos como el punto de partida de un trabajo que sirve como referencia hacia el futuro y que se debe materializar con mejoras de los procesos de trabajo interno; esto por cuanto como Institución de control se debe buscar la excelencia en el funcionamiento.

En ese sentido, los datos deben ser interpretados como fruto visible de un proceso, y no como un resultado de la labor que efectúa la Institución, lo que permitirá incorporar, las apreciaciones que tienen los y las habitantes de nuestra función dentro del proceso de planificación institucional iniciado hace dos años.

Entendiendo la importancia de la repercusión que los procesos de trabajo interno tienen en la satisfacción las pretensiones de los y las habitantes, la Defensoría de los Habitantes ha iniciado un revisión exhaustiva de sus formas de trabajo, las cuales se encuentran aglutinadas en lo que se ha denominado “Macroproceso de Defensa”.

Producto de ese análisis se están planteando cambios importantes en el procedimiento de defensa de derechos e intereses de las y los habitantes. Se están replanteando los conceptos de consultas y expedientes como las únicas formas de clasificar el trabajo institucional, hacia un enfoque más amplio y que permita identificar las diversas formas de intervención con una estructura más sencilla de registro.

El replanteamiento de los procesos de trabajo busca, no sólo, que la persona que acuda a la institución obtenga respuestas más rápidas en cuanto a su pretensión, sino que el trabajo realizado pueda fortalecer, con investigaciones de índole más estructural, el impacto de las intervenciones que realiza la Defensoría de los Habitantes en sus distintos campos de acción.

Los cambios que se están estudiando no buscan fortalecer un enfoque de defensa en detrimento de otro; buscan adaptar el trabajo institucional a las necesidades de los y las habitantes, independientemente de que acudan o

no a solicitar la intervención institucional.

Implementando la Cultura de Rendición de Cuentas.

Las evaluaciones del trabajo institucional, siempre y cuando se realicen con una visión propositiva, permiten mejorar de forma constante el trabajo diario. Se convierten en fuente de retroalimentación y en parámetro de mejora continua.

Bajo esa perspectiva, y con base lo establecido en la Ley General de Control Interno, las diferentes autoevaluaciones han permitido identificar las oportunidades de mejora que tiene la institución en su accionar.

Este esfuerzo, que se está sistematizando, se convertirá en la forma más efectiva de establecer la rendición de cuentas a lo interno como un mecanismo que ayuda, no sólo a cumplir con lo establecido en la ley, sino como una forma, de retroalimentar el proceso de planificación institucional. Junto a los resultados obtenidos del análisis interno también se busca estar en constante contacto con el criterio de los usuarios (as) de los servicios que se prestan, como la forma más próxima para saber el resultado de la gestión.

De esta forma se pretende generar una simbiosis (externa e interna) de tipo estratégico que orienta el accionar institucional hacia intervenciones más ágiles, oportunas y eficaces.

Entendiéndose la cultura de rendición de cuentas como una herramienta de mejoramiento continuo, se están sentando las bases necesarias para que una institución de control, como lo es la Defensoría de los Habitantes, establezca parámetros de control que le permita orientar el trabajo institucional hacia la satisfacción plena

de quienes acuden a solicitar nuestros servicios, y como una forma de instruir con el ejemplo hacia las demás instituciones del sector público.

Asuntos Internacionales

A la Unidad de Asuntos Internacionales le corresponde brindar apoyo al Despacho en el planeamiento, ejecución, dirección, coordinación y supervisión de labores profesionales, técnicas y administrativas relacionadas con la cooperación internacional, relaciones internacionales y formulación de proyectos.

Durante el periodo que comprende el presente Informe, se continuó con el desarrollo de diversas acciones dirigidas a fortalecer las relaciones de cooperación y compartir experiencias de trabajo con instituciones homólogas y organizaciones afines; además, se participó en diversos foros y eventos internacionales, en los cuales se dejó manifiesta la posición institucional frente a temas trascendentales como la discriminación étnica, discapacidad, derechos de las mujeres y trabajo infantil, entre otros.

El siguiente es una síntesis de las principales actividades realizadas en este periodo de labores.

1. Relaciones Internacionales

a. Consejo Centroamericano de Procuradores

El *Consejo Centroamericano de Procuradores y Defensores de Derechos*

Humanos (CCPDH) es una instancia regional que reúne a los Procuradores y Defensores de Derechos Humanos del área centroamericana. Fue creado el 19 de mayo de 1994 con el fin de promover y proteger los Derechos Humanos de los nuevos ámbitos de actividad social creados por el proceso de integración centroamericana. El Consejo se reúne dos veces como mínimo al año y las veces que las circunstancias así lo ameriten.

Los Procuradores y Defensores centroamericanos han establecido canales de comunicación, colaboración e intercambio de experiencias, con el objetivo de fortalecer la promoción y protección de los Derechos Humanos en el ámbito regional. En un afán de consolidar este espacio de diálogo y cooperación regional, los Directores de Relaciones Internacionales de las Defensorías y Procuradurías integran una instancia técnica de apoyo y seguimiento al trabajo que se desarrolla en cada una de las reuniones, todo esto con el respaldo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Durante el periodo que comprende el presente Informe, la Defensora de los Habitantes participó activamente en las siguientes actividades:

i. XXXI Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Panamá, Panamá. 11-15 de setiembre de 2005.

La XXXI Reunión del CCPDH sirvió de marco para que el Presidente del Consejo le diera la bienvenida a la recién electa Defensora de los Habitantes de Costa Rica, celebrando su elección y su consecuente incorporación al Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos. Los demás integrantes del CCPDH expresaron su complacencia y ofrecieron su apoyo a la nueva Defensora de Costa Rica.

Asimismo, se analizó la posición del Consejo frente a la Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen de noviembre, así como acerca del proceso de reforma de los estatutos y sobre la posición del CCPDH, la cual consiste básicamente en solicitar que se incorpore el Caribe a la Federación, que se defina claramente el rol de las vicepresidencias y que se restablezca al Instituto Interamericano de Derechos Humanos en su papel de Secretaría Técnica de la organización.

Por otra parte, se aprobó el planteamiento de la Procuradora de El Salvador acerca de realizar un estudio regional sobre el tema de la violencia contra las mujeres en Centroamérica, problema de Derechos Humanos cuyas consecuencias afectan el desarrollo económico, político, social y cultural de las sociedades centroamericanas.

La Defensora de los Habitantes de Costa Rica introdujo el tema de los cuidados paliativos y el derecho a una muerte digna y sin dolor en la agenda de discusión y logró la aprobación por unanimidad de una resolución sobre el derecho a una muerte digna. La Resolución señala que todas las personas sin distinción alguna tienen derecho a la salud y a que se les

garantice el derecho a una buena calidad de vida, así como que en condiciones de enfermedad, tienen el derecho a recibir atención médica y cuando ya no es posible curar, el derecho a tener una muerte digna y sin dolor.

Los Procuradores Centroamericanos decidieron analizar la importancia de los cuidados paliativos como instrumentos para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los y las pacientes en condiciones de vida limitada o con enfermedades terminales, así como revisar y analizar las legislaciones de cada país en lo que se refiere a la importación, distribución, cuotas internacionales, operalización y acceso real a los medicamentos para control del dolor y así mejorar la calidad de vida de los y las habitantes de la región.

Otras resoluciones aprobadas se refieren a la atención a pueblos indígenas, la necesidad de recuperar los archivos históricos de la Policía Nacional de Guatemala, las obligaciones de los Estados de cumplir las resoluciones de los órganos del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, así como la necesidad de ratificar el Protocolo Facultativo contra la Tortura.

Se aprovechó además la presencia de los Procuradores y Defensores, así como de sus Asesores y Jefes de Relaciones Internacionales, para realizar un Taller sobre Atención y manejo de crisis sociales, así como las experiencias de las instituciones en esa temática. Se trabajó sobre las estrategias, mecanismos y debilidades actuales, las similitudes, diferencias y estrategias para la implementación de la mediación y negociación, buenas prácticas en el enfrentamiento de crisis sociales. Para el desarrollo de los ejes temáticos los representantes de las oficinas Ombudsman miembros del CCPDH tuvieron la oportunidad de compartir sus

experiencias en el tema y construir parámetros comunes en el ejercicio de su mandato de mediación.

ii. Seminario Taller Capacitación a funcionarios de las Instituciones Ombudsman sobre procedimientos de protección a víctimas de violaciones a los Derechos Humanos. San Salvador, El Salvador. 17-19 de octubre de 2005.

Según lo acordado por el Consejo Centroamericano, se programó la realización de un Seminario-taller sobre procedimientos de protección a víctimas de violaciones a los Derechos Humanos, con el objetivo de consolidar un espacio de cooperación, discusión y análisis acerca de la labor de defensa y promoción de Derechos Humanos que ejercen las instituciones integrantes del CCPDH en el contexto de la realidad regional así como generar un documento de especial relevancia que sistematizara las experiencias de cada Institución Ombudsman de Centroamérica, para crear referencias de derecho comparado respecto de sus mandatos y naturaleza en cada país, así como formular conclusiones sobre un mayor acercamiento de cada institución a los estándares internacionales y una mejor coordinación con los sistemas internacionales de protección.

Fue así como los titulares de las instituciones, Directores de las Oficinas de Admisibilidad, Jefes de Relaciones Internacionales, así como profesionales de las áreas de Defensa, acudieron a la ciudad de San Salvador para discutir y analizar la naturaleza y características de las instituciones Ombudsman, realizar un análisis comparativo del mandato, competencias y limitaciones de los Ombudsman miembros del CCPDH, estrategias, fortalezas y debilidades de las oficinas, rutas críticas para la atención de denuncias por parte de las oficinas de Ombudsman, recursos

utilizados durante la tramitación de denuncias, búsqueda y construcción de parámetros comunes en el ejercicio de su mandato de tutelar los Derechos Humanos.

Además, se compartió jurisprudencia en relación con la tutela de los derechos de las mujeres, poblaciones indígenas, niños, niñas y adolescentes, migrantes, derecho al debido proceso, libertad de expresión, libertad personal y derechos económicos, sociales y culturales, así como experiencias en la incorporación del derecho internacional de Derechos Humanos en sus resoluciones y en el uso de los mecanismos internacionales.

iii. XXXII Reunión del Consejo Centroamericano de Procuradores en Derechos Humanos. Belice, 8 al 10 de marzo de 2006

La reunión del Consejo tuvo como objetivo analizar las posibles acciones a desarrollar entre el CCPDH y la Caribbean Ombudsman Association (CAROA) a partir del acuerdo suscrito en el marco de la XXIX Reunión del CCPDH celebrada en Antigua, Guatemala el año anterior. En la actividad participaron los Procuradores y Defensores centroamericanos, así como el Presidente y la Secretaria de esa entidad regional.

En la inauguración de la actividad se contó con la presencia del Primer Ministro de Belice, quien dio la bienvenida a los participantes en la reunión y reconoció la importancia de las Instituciones Ombudsman en la promoción y protección de los Derechos Humanos, instándolas a continuar con su indispensable labor.

En esta oportunidad el Consejo eligió al Doctor Sergio Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, como presidente del Consejo en sustitución del Doctor Ramón

Custodio López, Comisionado Nacional para los Derechos Humanos, quien finalizará su mandato a principios de agosto del presente año.

Durante la reunión se integró una mesa técnica con funcionarios de las instituciones integrantes del CCPDH, con el objetivo de desarrollar una planificación estratégica para una agenda de trabajo regional.

En esta oportunidad, el CCPDH emitió una serie de resoluciones, relativas a las personas privadas de libertad en el extranjero, a las relaciones entre el CCPDH y CAROA, en apoyo a la investigación de la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala sobre muerte violenta de mujeres y sobre los migrantes centroamericanos indocumentados en tránsito hacia los Estados Unidos.

b. Federación Iberoamericana de Ombudsman

La Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) agrupa a los Defensores del Pueblo, Procuradores y Comisionados de Derechos Humanos, Proveedores de Justicia y Presidentes de Comisiones Nacionales de Derechos Humanos de la región. Cada año se realiza una reunión del Consejo Consultivo y un Congreso que convoca a todos los países miembros de la organización.

Uno de los objetivos primordiales de la Federación es el de constituirse en un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la figura del Ombudsman. Asimismo, la FIO busca fomentar, ampliar y robustecer la cultura de los Derechos Humanos en los países miembros, mediante relaciones de colaboración con instituciones y organismos internacionales, intergubernamentales y organizaciones

no gubernamentales que procuren el respeto, defensa y promoción de los Derechos Humanos.

Desde hace cuatro años se elabora un Informe Regional acerca de la vigencia y protección de los Derechos Humanos en cada uno de los países miembros de la Federación, en temas tales como derechos de las personas migrantes (2003), derechos de las mujeres (2004), derechos de la niñez y la adolescencia (2005) y protección de la salud (actualmente en proceso de redacción). Una separata de los diferentes Informes, así como las principales recomendaciones a los Estados miembros pueden verse en la dirección electrónica www.portalfio.org.

i. XI Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsman. Asunción, Paraguay. 14 al 17 de noviembre de 2005.

Del 14 al 17 de noviembre se celebró en la ciudad de Asunción el XI Congreso Anual y la Asamblea General de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). El evento reunió a más de 160 defensores y representantes de las instituciones que promueven y protegen los Derechos Humanos en Iberoamérica.

En esta oportunidad, se procedió a elegir al nuevo Presidente de la Federación, distinción que recayó en el Defensor del Pueblo Español, señor Enrique Mújica Herzog.

ii. Tercer Informe Regional sobre la situación de los Derechos Humanos de la Niñez

La Federación Iberoamericana de Ombudsman promueve la realización de estudios e investigaciones sobre aspectos relevantes, para así contribuir a revitalizar el Estado de Derecho, el

régimen democrático y la convivencia de los pueblos.

El Presidente de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen sometió a consideración de los miembros la posibilidad de introducir el tema de la situación de los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes en Iberoamérica en la discusión regional. Además, consideró oportuno que la FIO realizara observaciones y aportes a la formulación de políticas públicas en los Estados, por la vía del III Informe Regional de Derechos Humanos.

El Informe, elaborado por los países miembros de la Federación, bajo la coordinación de la Universidad de Alcalá de Henares, consta de dos partes: en la primera, un grupo de expertos desarrolló una visión general acerca de la vigencia y protección de los Derechos Humanos en la región y en la segunda, un informe particularizado sobre el tema “Derechos Humanos de la Niñez”, su vigencia y situación en cada uno de los países miembros de la Federación. Algunos de los temas de esta segunda sección se refieren al marco jurídico general (normativa y jurisprudencia constitucional); Instituciones con competencias en la materia; organizaciones civiles más destacadas; políticas públicas; actuación de los poderes públicos; trata y maltrato de menores; detención y prisión; responsabilidad penal; delincuencia juvenil, pandillas y “maras”; situación del menor privado de libertad; normas de protección; ámbito familiar (derecho a la identidad, al reconocimiento de la paternidad, derecho de alimentación, protección en crisis familiares); adopciones; trabajo y escolarización; protección frente a los medios de comunicación (pornografía, programas violentos y de contenido sexual, videojuegos); derechos de participación; situaciones vulnerables (menores en situación de desamparo, salud

(mortalidad, menores discapacitados, VIH-Sida, consumo de alcohol y drogas); migrantes; minorías culturales; niños en situación de extrema pobreza; desplazados y víctimas de conflictos armados.

Una separata del Informe, así como las principales recomendaciones a los Estados miembros pueden verse en la dirección electrónica www.portalfio.org.

iii. Informe Regional sobre la Protección de la Salud

Para el IV Informe Regional, el tema seleccionado por los Procuradores y Defensores versará sobre la protección de la salud. El informe se presentará en noviembre próximo, durante el XII Congreso de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen.

En esta oportunidad, el Informe incluirá los siguientes temas: marco jurídico general, instituciones con competencias en la materia; participación de los ciudadanos; políticas públicas; gasto público en salud; prevención y salud pública (condicionantes, contaminación ambiental, seguridad e higiene laboral, política pública de prevención sanitaria: vacunaciones, educación sanitaria, lucha contra la drogadicción, el alcoholismo y el tabaquismo); derechos (asistencia sanitaria, derecho al medicamento, no prestacionales en el ámbito sanitario, aborto, eutanasia, reproducción asistida, utilización de células humanas y embriones); garantías (tutela penal de la salud, derechos de los usuarios, indemnización por daños); salud de grupos específicos: Mujer (salud sexual y reproductiva); niñez y adolescencia (datos de mortalidad infantil, campañas de vacunación); otros grupos necesitados de especial protección (indígenas, minorías étnicas o culturales); problemas particulares (transplantes, cuidados paliativos); especial consideración del VIH/SIDA

(Datos estadísticos, política de prevención, derecho al tratamiento, atención sociosanitaria, referencia a la política antidiscriminatoria).

El informe correspondiente a Costa Rica ya fue entregado a la Coordinación General y se está a la espera de la versión final del documento que se entregará en el XI Congreso de la Federación, el cual se celebrará en noviembre próximo.

c. Otras actividades

i. Preparación Informe Regional de Actividades, Instituto Internacional del Ombudsman

Por cuarto año consecutivo, el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México y miembro del Consejo de Directores del Instituto Internacional del Ombudsman (IIO), solicitó el apoyo para la elaboración del informe regional que presentará América Latina y el Caribe en la Reunión del Consejo.

Para estos efectos, se solicitó un informe con los siguientes puntos: problemas particulares de cada institución, principales actividades desarrolladas en el ámbito regional, celebración de talleres, seminarios, conferencias, entre otros, lista de expertos y consultores que a juicio de las instituciones puedan brindar asistencia para futuras actividades, ataques a la independencia e integridad de su institución.

Las aportaciones de cada institución fueron integradas en un documento general, el cual será presentado por México, como representante regional.

ii. Visitas recibidas y misiones internacionales

Se recibió la visita de representantes de distintas misiones internacionales

acreditadas en el país, tales como los embajadores y representantes de Reino Unido, Corea, República China. También se reunieron con la Defensora la Representante de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos, representantes del Fondo de Población de las Naciones Unidas, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, el Representante Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representantes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de Corea, estudiantes del Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos y del Institute for Central American Studies.

Se coordinó también la visita de consultores para evaluar los proyectos en ejecución, así como de investigadores y consultores que realizan informes para organismos especializados en el tema de los Derechos Humanos. Ejemplo de ello fue la visita de las consultoras enviadas por la Unidad para América Latina y el Caribe del Gobierno Finlandia, con el propósito de analizar el trabajo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos como Secretaría Técnica del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, así como de un consultor del Instituto Sindical para América Central y el Caribe, enviado por el Consejo Danés para analizar la situación laboral en la región.

iv. Solicitudes de información

Como resultado de la XXVIII Reunión del Consejo Centroamericano en Nicaragua, se ha fortalecido la comunicación entre las oficinas de Asuntos Internacionales de las Defensorías y Procuradurías, con el fin de suministrar información sobre asuntos específicos o colaborar con la coordinación de actividades. En este sentido, es importante mencionar aquí el apoyo brindado a la Procuraduría para la

Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua y la Defensoría del Pueblo de Panamá. Con ambas instituciones se han realizado además, importantes actividades para la defensa y promoción de los derechos de los habitantes.

Asimismo, con el fin de estrechar los vínculos institucionales y fomentar la cooperación con otras instancias, se ha dado respuesta a una serie de solicitudes específicas, entre las cuales se puede mencionar la Federación Iberoamericana de Ombudsmen (FIO), el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá de Henares, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Estado México, la Comisión de Derechos Humanos de la provincia de Santa Fe y Buenos Aires, Argentina, entre otros. Todas ellas implicaron la búsqueda especializada y el envío de la documentación requerida.

Además, se evacuaron consultas y solicitudes de información recibidas por vía del correo electrónico de la Defensoría, a estudiantes universitarios, investigadores, ciudadanos de otros países, entre otros.

2. Cooperación recibida

La cooperación internacional ha permitido el desarrollo de importantes proyectos institucionales, los cuales pretenden fortalecer el modelo democrático y de respeto de los Derechos Humanos. Este es el caso del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el cual se comparten objetivos y principios de trabajo. Esto ha provocado el establecimiento de una alianza estratégica, que se ha traducido en el apoyo a los diferentes proyectos en los que ambas instituciones se han involucrado.

La Defensoría reconoce la disposición y colaboración de los jerarcas y

funcionarios del IIDH para apoyar su participación en distintas actividades. Es importante señalar también el apoyo del Instituto para la realización de diversas actividades, tanto de divulgación y promoción de derechos, intercambio de experiencias regionales, así como de capacitación al personal profesional de la Defensoría de los Habitantes en distintas temáticas. En este sentido, pueden mencionarse las videoconferencias sobre Derechos Humanos y población indígena; los seminarios y talleres especializados en la temática del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, sistema penitenciario, derechos de la población migrante, población con VIH-Sida, seguridad ciudadana, entre otros.

3. Otras actividades de cooperación

La cooperación internacional ha permitido el desarrollo de importantes proyectos institucionales, los cuales pretenden fortalecer el modelo democrático y de respeto de los Derechos Humanos.

Pero además, conscientes del papel que desempeña la Defensoría en la búsqueda de condiciones que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes de la República, se realizaron importantes esfuerzos encaminados al establecimiento de alianzas estratégicas con diferentes embajadas y organizaciones. La cooperación internacional ha encontrado en la institución un interlocutor válido y legítimo por medio del cual canalizar sus recursos hacia estas poblaciones.

a. Embajada del Japón

En el periodo anterior se presentó a la consideración del Embajador del Japón la construcción de nueve escuelas y nueve salones multiuso que puedan también ser usadas como aulas

vocacionales y como puestos de salud, con el propósito de que los niños, niñas y adolescentes de las comunidades indígenas cuenten con mejores condiciones en su esfuerzo por procurarse un adecuado acceso a la educación y su calidad de vida.

Por medio de la Embajada, se recibió el apoyo a la presentación de un proyecto de cooperación para la construcción de 9 escuelas y cinco puestos de salud en las comunidades indígenas de Nariñak, Tsimirinak, Karko, Xuque Bachary, Jarei, Sinoli, Shinakicha, Manzanillo, Boyeinak.

Este proyecto fue apoyado por la Defensoría de los Habitantes y presentado por la Asociación para el Desarrollo Integral Indígena, integrada por trabajadores del sector salud del país, quienes se han destacado por su compromiso con la mejoría de las condiciones en las que habita la comunidad cabécar del país.

El monto de la donación fue de US\$90.000 y la Defensoría de los Habitantes actuó para todos los efectos como una instancia de apoyo y de enlace entre las personas e instituciones que intervinieron directamente en la realización del proyecto.

Representantes de la Embajada invitaron a la señora Defensora a que participara como testigo de honor en la inauguración oficial del proyecto, en marzo pasado.

4. Participación en eventos internacionales

Durante este período, la Defensora de los Habitantes se ha hecho presente en diversos e importantes foros en el ámbito internacional, en los cuales se han analizado diferentes temáticas. Entre las actividades más relevantes pueden mencionarse las siguientes, auspiciadas y convocadas por la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

i. Misión de observación Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 18-21 de setiembre. El Salvador

La Defensora de los Habitantes fue invitada a formar parte de la Misión de Observación a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, junto con representantes del Alto Comisionado de Naciones Unidas, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras en su calidad de Presidente del Consejo Centroamericano de Derechos Humanos, entre otras personalidades.

La misión se realizó en seguimiento a un proyecto financiado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y desarrollado por la Procuraduría en el tema de la promoción y divulgación de derechos.

ii. Seminario Internacional “Las Instituciones Nacionales y la educación”. 21 al 23 de setiembre. Copán, Honduras

Los Procuradores y Defensores, principales expositores del Seminario, compartieron sus experiencias en la labor de defensa del derecho a la educación, así como el papel que desempeñan las instancias internacionales de Derechos Humanos frente a los desafíos que el tema plantea en Centroamérica.

La actividad, convocada por la Unidad de Instituciones Nacionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos de Honduras, contó con la participación de Procuradores y Defensores de la región, así como

expertos de Naciones Unidas sobre la temática.

iii. Mesa Redonda “Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Instituciones Nacionales”. 29 de noviembre al 1° de diciembre. Nueva Delhi, India

La señora Defensora de los Habitantes de la República recibió una invitación para participar en la Mesa Redonda sobre los “Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Instituciones Nacionales”, que se celebró en Nueva Delhi, India.

La actividad fue organizada por la Unidad de Instituciones Nacionales de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de la India, para aumentar la capacidad de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos para lograr el ejercicio de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Los objetivos del Milenio en la esfera de los Derechos Humanos comprenden seis compromisos clave para promover y proteger los Derechos Humanos, la democracia y la gobernabilidad que reflejan la voluntad de los Estados de esforzarse por lograr la plena protección y promoción de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todas las personas en todos sus países. En diversas ocasiones, los Estados han expresado también su determinación de aumentar la capacidad de todos los países para aplicar estos principios y prácticas. De acuerdo con la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, las Instituciones Nacionales pueden desempeñar un papel de excepcional y decisiva importancia en el fomento del respeto de los Derechos Humanos en el plano nacional.

Por este motivo, se desarrollaron herramientas y metodologías para ayudar a las instituciones promover y proteger los DESC en el desempeño de sus mandatos en sus respectivos países, así como elaborar estrategias eficaces para prevenir la vulneración de este tipo de derechos y cuál es la mejor vía para proseguir su labor.

Dirección Administrativa

Corresponde a esta Dirección dar el soporte administrativo, financiero y tecnológico a la Institución, dentro del marco de transparencia y legalidad establecida por la normativa existente y el presupuesto asignado.

Durante el período de este Informe se ejecutaron proyectos financiados con donaciones pero por diversas circunstancias –Vg., procedimientos e

interpretaciones a la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos-, la ejecución presupuestaria de dichos recursos no se realizó en el plazo otorgado por el donante.

Seguidamente se informa sobre la ejecución presupuestaria de la Defensoría por el período económico del año 2005.

Ejecución Presupuestaria del 1 de enero del 2005 al 31 de diciembre del 2005

Título: 103 – Defensoría de los Habitantes de la República

Programa: 805 – Defensorías Móviles

DEFENSORIA DE LOS HABITANTES DE LA REPUBLICA				
PROGRAMA 805: UNIDADES MOVILES				
PERIODO ECONOMICO 2005				
REPORTE DE EJECUCION PRESUPUESTARIA AL 31 DE DICIEMBRE DEL 2005				
GASTO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	DEVENGADO
OBJETO		ASIGNADO	MODIFICADO	
0	SERVICIOS PERSONALES	232.012,40	0,00	0,00
030	SUELDO ADICIONAL	2.628,50	0,00	0,00
031	SALARIO ESCOLAR	50.383,00	0,00	0,00
080	SERVICIOS ESPECIALES	179.000,90	0,00	0,00
1	SERVICIOS NO PERSONALES	77.812,20	0,00	0,00
174	MANT.Y REP.MAQUINARIA Y EQUIPO	0,40	0,00	0,00
199	OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	77.811,80	0,00	0,00
2	MATERIALES Y SUMINISTROS	0,20	0,00	0,00

286	OTROS UTILES Y MAT.ESPECIFICOS	0,20	0,00	0,00
6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	344.633,50	0,00	0,00
602	PRESTACIONES LEGALES	165.200,00	0,00	0,00
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-200	20.000,00	0,00	0,00
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-202	40.000,00	0,00	0,00
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.	35.007,85	0,00	0,00
667	APORT.PATR.REG.OB.PENS.COM.	49.996,30	0,00	0,00
668	APORT. PATR.FDO. CAP.LAB.	34.429,35	0,00	0,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	10.866,60	0,00	0,00
733	APORTES A ORG. FINANC.	10.866,60	0,00	0,00
8	SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	6.593,00	0,00	0,00
814	AMORT. CUENTAS PEND. EJER. ANT.	6.593,00	0,00	0,00
	TOTALES	671.917,90	0,00	0,00

Programa: 806 – Donaciones

GASTO	DESCRIPCION	PRESUPUESTO	PRESUPUESTO	DEVENGADO
OBJETO		ASIGNADO	MODIFICADO	ACUMULADO
0	SERVICIOS PERSONALES	25.027.143,00	23.227.143,00	17.480.785,20
030	SUELDO ADICIONAL	2.055.116,05	2.055.116,05	1.376.005,80
031	SALARIO ESCOLAR	3.317.696,90	3.317.696,90	1.778.393,70
060	SOBRESUELDOS	951.565,10	951.565,10	502.470,50
080	SERVICIOS ESPECIALES	18.702.764,95	16.902.764,95	13.823.915,20
1	SERVICIOS NO PERSONALES	32.791.166,21	37.291.166,21	25.330.394,82
104	ALQUILER DE EQUIPO ELECTRONICO	204.362,55	54.362,55	0,00
106	OTROS ALQUILERES	120.000,00	20.000,00	0,00
112	INFORMACION Y PUBLICIDAD	633.910,20	633.910,20	600.000,00
114	IMPRESION, ENCUADERN. Y OTROS	6.601.948,13	8.601.948,13	4.219.697,25
132	GASTOS DE VIAJE EN EL EXTERIOR	2.688.879,75	3.688.879,75	2.688.898,95
134	GASTOS VIAJE DENTRO DEL PAIS	1.939.892,80	3.439.892,80	2.408.339,00
142	TRANSPORTES DE O PARA EL EXT.	2.697.930,10	2.697.930,10	1.612.084,27
144	TRANSPORTES DENTRO DEL PAIS	320.821,50	320.821,50	95.330,00
162	CONSULTORIAS	7.177.081,75	7.177.081,75	5.509.000,00
172	MANT.Y REP. MOB. Y EQUIPO OFIC.	145.189,20	145.189,20	0,00
174	MANT.Y REP.MAQUINARIA Y EQUIPO	77.639,15	77.639,15	0,00
182	MANT.Y REP. DE EDIFICIOS	2.500.000,00	-	0,00
199	OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	7.683.511,08	10.433.511,08	8.197.045,35
2	MATERIALES Y SUMINISTROS	20.073.397,29	14.813.397,29	10.162.937,90
202	GASOLINA	3.041.880,00	3.541.880,00	3.496.850,00
204			750.000,00	746.750,00
214	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	8.514.135,40	3.514.135,40	2.302.416,55
220	TEXTILES Y VESTUARIO	779.649,45	479.649,45	40.000,00
232	PRODUCTOS DE PAPEL Y CARTON	3.207.925,71	2.457.925,71	2.104.487,05
234	IMPRESOS Y OTROS	512.611,25	12.611,25	0,00

240	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	500.254,60	500.254,60	0,00
259	OTROS MATERIALES CONSTRUCCION	45.999,40	45.999,40	0,00
260	INSTRUMENT.HERRAMIENTAS,OTROS	60.000,00	-	0,00
270	REPUESTOS	560.212,00	160.212,00	47.860,55
282	UTILES Y MATERIALES DE OFICINA	1.387.636,10	1.387.636,10	472.691,60
286	OTROS UTILES Y MAT.ESPECIFICOS	771.371,88	1.271.371,88	808.893,90
290	ARTICULOS Y GASTOS PARA RECEPC.	371.411,50	371.411,50	0,00
299	OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	320.310,00	320.310,00	142.988,25
3	MAQUINARIA Y EQUIPO	18.707.001,21	27.267.001,21	18.528.669,04
310	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	6.771.013,16	14.331.013,16	7.615.326,74
320	EQUIPO MEDICO Y DE LABORATORIO	11.000,00	11.000,00	0,00
330	Equipo de Transporte	9.514.786,00	9.514.786,00	9.000.000,00
340	EQUIPO PARA COMUNICACIONES	391.652,75	1.391.652,75	976.417,30
350	EQUIPO EDUCACIONAL	455.682,00	455.682,00	416.925,00
360	Maq. Estación y eq. P/taller	77.700,00	77.700,00	0,00
390	EQUIPOS VARIOS	1.485.167,30	1.485.167,30	520.000,00
6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	13.640.612,20	7.640.612,20	3.512.807,85
602	PRESTACIONES LEGALES	7.027.628,30	1.027.628,30	145.232,05
606	PREMIOS	533.281,80	533.281,80	0,00
637	Asoc. Solid. Empleados de la Defensoría	226.380,00	226.380,00	96.151,70
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-200	1.415.887,85	1.415.887,85	839.959,85
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.-202	2.754.289,00	2.754.289,00	1.635.710,60
660	CONTRIB. PATR. C.C.S.S.	44.197,00	44.197,00	0,00
667	APORT.PATR.REG.OB.PENS.COM.-200	228.223,95	228.223,95	0,00
667	APORT.PATR.REG.OB.PENS.COM.	436.099,50	436.099,50	265.254,65
668	APORT. PATR.FDO. CAP.LAB.-200	102.425,80	102.425,80	0,00
668	APORT. PATR.FDO. CAP.LAB.	872.199,00	872.199,00	530.499,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	148.851,00	148.851,00	88.416,90
733	APORTES A ORG. FINANC.-204	3.479,50	3.479,50	0,00
733	APORTES A ORG. FINANC.	145.371,50	145.371,50	88.416,90
	TOTALES	110.388.170,91	110.388.170,91	75.104.011,71

Programa: 808 – Defensoría de los Habitantes de la República

GASTO	DESCRIPCION	ASIGNACION	PRESUPUESTO	DEVENGADO
OBJETO			MODIFICADO	
	TOTALES	1.758.742.484,00	1.758.742.484,00	1.539.177.966,66
0	SERVICIOS PERSONALES	1.161.644.719,00	1.153.694.719,00	1.072.520.685,73
0	SUELDOS PARA CARGOS FIJOS	981.090.413,00	970.201.113,00	896.692.439,20
30	SUELDO ADICIONAL	86.907.593,00	86.907.593,00	81.522.777,83
31	SALARIO ESCOLAR	67.373.913,00	65.373.913,00	65.367.344,72
60	SOBRESUELDOS	4.815.000,00	4.815.000,00	3.282.385,60
70	GASTOS DE REPRESENTACION	606.800,00	606.800,00	348.193,35
80	SERVICIOS ESPECIALES	20.851.000,00	25.790.300,00	25.307.545,03

1	SERVICIOS NO PERSONALES	141.693.000,00	146.218.000,00	112.846.477,89
102	ALQUILER DE EDIFICIOS Y TERRENOS	5.500.000,00	4.650.000,00	3.546.000,00
104	ALQUILER DE EQUIPO ELECTRONICO	535.000,00	335.000,00	0,00
106	OTROS ALQUILERES	535.000,00	285.000,00	92.284,00
112	INFORMACION Y PUBLICIDAD	1.551.500,00	2.051.500,00	1.669.080,00
114	IMPRESION ENCUADERN Y OTROS	3.745.000,00	1.795.000,00	54.400,00
122	TELECOMUNICACIONES	25.894.000,00	22.894.000,00	17.383.372,15
124	SERVICIOS DE CORREOS	3.210.000,00	4.110.000,00	3.473.350,00
126	ENERGIA ELECTRICA	12.840.000,00	12.840.000,00	11.256.819,00
128	OTROS SERVICIOS PUBLICOS	2.250.000,00	2.900.000,00	2.113.864,85
132	GASTOS DE VIAJE EN EL EXTERIOR	1.926.000,00	2.676.000,00	1.353.594,35
134	GASTOS VIAJE DENTRO DEL PAIS	6.420.000,00	4.795.000,00	3.910.506,00
142	TRANSPORTES DE O PARA EL EXT	1.893.000,00	2.393.000,00	1.184.477,50
144	TRANSPORTES DENTRO DEL PAIS	2.407.500,00	1.007.500,00	573.032,50
150	SEGUROS	15.400.000,00	15.400.000,00	13.047.780,00
162	CONSULTORIAS	5.000.000,00	8.000.000,00	7.731.215,00
172	MANTY REP MOB Y EQUIPO OFIC	2.889.000,00	2.889.000,00	1.540.098,40
174	MANTY REPMAQUINARIA Y EQUIPO	3.317.000,00	4.317.000,00	3.628.825,16
182	MANTY REP DE EDIFICIOS	10.000.000,00	10.000.000,00	1.056.775,92
199	OTROS SERVICIOS NO PERSONALES	36.380.000,00	42.880.000,00	39.231.003,06
2	MATERIALES Y SUMINISTROS	34.016.300,00	43.166.300,00	31.925.060,85
202	GASOLINA	5.250.000,00	5.250.000,00	5.081.011,50
204	DIESEL	1.500.000,00	2.000.000,00	1.900.710,50
206	OTROS COMB GRASAS Y LUBRICANTES	267.500,00	267.500,00	94.511,25
212	MEDICINAS	321.000,00	521.000,00	307.887,00
214	OTROS PRODUCTOS QUIMICOS	7.500.000,00	7.000.000,00	4.891.717,51
220	TEXTILES Y VESTUARIO	663.400,00	663.400,00	134.221,25
232	PRODUCTOS DE PAPEL Y CARTON	4.000.000,00	5.500.000,00	4.401.625,14
234	IMPRESOS Y OTROS	1.797.600,00	2.097.600,00	1.794.996,45
240	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	600.000,00	1.000.000,00	610.471,00
252	CEMENTO	181.900,00	181.900,00	6.940,00
254	PRODUCTOS METALICOS P/ CONST	642.000,00	642.000,00	319.341,20
258	MADERA	353.100,00	353.100,00	20.280,00
259	OTROS MATERIALES CONSTRUCCION	845.300,00	845.300,00	551.098,35
260	INSTRUMENTHERRAMIENTASOTROS	502.900,00	502.900,00	86.443,05
270	REPUESTOS	2.295.200,00	4.045.200,00	3.649.631,10
282	UTILES Y MATERIALES DE OFICINA	2.500.000,00	2.500.000,00	1.910.185,80
284	UTILES Y MATERIALES DE LIMPIEZA	342.400,00	342.400,00	311.390,50
286	OTROS UTILES Y MATE SPECIFICOS	1.829.700,00	5.829.700,00	3.707.446,45
290	ARTICULOS Y GASTOS PARA RECEPC	1.624.300,00	2.624.300,00	1.364.476,50
299	OTROS MATERIALES Y SUMINISTROS	1.000.000,00	1.000.000,00	780.676,30

3	MAQUINARIA Y EQUIPO	73.957.600,00	143.957.600,00	88.296.098,91
310	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	1.786.900,00	1.786.900,00	0,00
310	EQUIPO Y MOBILIARIO DE OFICINA	36.000.000,00	93.000.000,00	62.731.427,61
320	EQUIPO MEDICO Y DE LABORATORIO	342.400,00	3.342.400,00	0,00
330	EQUIPO DE TRANSPORTE	18.000.000,00	28.000.000,00	16.486.620,00
340	EQUIPO PARA COMUNICACIONES	1.241.200,00	1.241.200,00	261.915,10
340	EQUIPO PARA COMUNICACIONES	2.000.000,00	2.000.000,00	1.206.856,10
350	EQUIPO EDUCACIONAL	674.100,00	674.100,00	0,00
350	EQUIPO EDUCACIONAL	2.000.000,00	2.000.000,00	0,00
390	EQUIPOS VARIOS	413.000,00	413.000,00	371.774,00
390	EQUIPOS VARIOS	11.500.000,00	11.500.000,00	7.237.506,10
5	CONSTRUCCION ADICION Y MEJORAS	106.000.000,00	36.000.000,00	24.502.802,45
510	EDIFICIOS	106.000.000,00	36.000.000,00	24.502.802,45
6	TRANSFERENCIAS CORRIENTES	236.213.176,00	230.213.176,00	203.997.192,28
602	PRESTACIONES LEGALES	8.976.500,00	8.976.500,00	6.072.783,45
603	AYUDA ECPROG CAPACITAC Y A	947.000,00	947.000,00	910.346,35
604	BECAS	642.000,00	642.000,00	110.360,00
606	PREMIOS	669.900,00	669.900,00	292.371,00
610	APORTE A ESTUDIANTES	309.200,00	309.200,00	-
637	ASOCIACION SOLIDARISTA DHR (ASODEF)	19.721.000,00	13.721.000,00	10.518.934,93
660	CONTRIB PATR CCSS-200	49.568.144,00	49.568.144,00	46.118.777,40
660	CONTRIB PATR CCSS-202	96.527.445,00	96.527.445,00	89.810.251,80
661	CONTRIB ESTATAL CCSS-200	2.608.844,00	2.608.844,00	-
661	CONTRIB ESTATAL CCSS-202	2.608.844,00	2.608.844,00	-
664	TRANSF A INST PUBLICAS DESCENTR(CONARE)	4.750.000,00	4.750.000,00	4.750.000,00
664	TRANSF A INST PUBLICAS DESCENTR(UCR)	1.925.000,00	1.925.000,00	1.730.000,00
667	APORTPATRREGOBPENSCOM-200	15.653.066,00	15.653.066,00	14.561.197,35
668	APORT PATRFDO CAPLAB-200	31.306.233,00	31.306.233,00	29.122.170,00
7	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	5.217.689,00	5.217.689,00	4.853.660,55
733	APORTES A ORG FINAN-204	5.217.689,00	5.217.689,00	4.853.660,55
8	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL	-	275.000,00	235.988,00
814	APORTES A ORG FINAN-204	-	275.000,00	235.988,00

Además de los gastos ordinarios para llevar a cabo el cumplimiento de la labor sustantiva de la Defensoría de los Habitantes, la Dirección Administrativa, como parte del apoyo a dicha gestión, realizó una serie de actividades que representaron un gasto importante del presupuesto de operación asignado para este período, las cuales se citan seguidamente:

Departamento de Informática:

1. Adquisición de un servidor de cómputo. Conforme han ido creciendo las bases de datos y los sistemas se han vuelto más complejos, el servicio informático que se da requiere ser más expedito.
2. Sustitución de noventa equipos de cómputo. Los equipos con que

- contaba la Defensoría correspondían en su gran mayoría a donación recibida del Gobierno de Taiwán en 1998, con características de Pentium II de 233 MH.
3. Cien fuentes de Poder (UPS). Por no tener protección de este tipo para los equipos de cómputo, se daban constantes daños en los mismos, dado los cambios de voltajes que se dan en el servicio eléctrico de la zona en donde está ubicada la Institución.
 4. Compra de 80 pantallas protectoras de rayos infrarrojos y antirreflejos para monitores. El edificio de la Defensoría por su diseño, permite la entrada de mucha luz, lo cual dificulta ver adecuadamente el monitor, además de que el tipo de trabajo implica trabajar muchas horas en la computadora, irritando de manera peligrosa los ojos de los funcionarios.
 5. Adquisición de seis impresoras Laser.
 6. Compra de cien licencias de Windows XP, cien licencias de Microsoft Office 2003, ochenta licencias de Lotus Notes V. 6.5, una licencia de Adobe Acrobat 7.0 y una licencia de JAWS 5.0 para dar accesibilidad a funcionarios y otras personas con discapacidad de visión.
 7. Stock de repuestos para computadoras, de manera de dar un mejor servicio de mantenimiento a estos equipos, disminuyendo el costo de oportunidad de paralización de las funciones del personal.
2. Insonorización de Planta Eléctrica. Con la colaboración en el diseño por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, se realizó el cerramiento de la planta eléctrica, la cual cuando arrancaba producía un sonido que llegaba en las oficinas más cercanas a los 87 decibeles.
 3. Ampliación de tanque de captación de agua. Con el propósito de cumplir con los requerimientos de Bomberos e INS, se debió ampliar la capacidad de dicho tanque.
 4. Sistemas de Seguridad. Por diferentes problemas de seguridad, se debió adquirir un sistema de control de accesos de vehículos y control de accesos a diferentes oficinas en donde se mantienen en custodia valores y activos. También se adquirió un sistema de circuito cerrado de televisión para control del acceso a todas las oficinas y otros lugares. Adicionalmente se instalaron lámparas de emergencia en todo el edificio central.
 5. Se adquirió una mesa y sillas para la sala de reuniones del Despacho.

Departamento de Proveduría y Servicios Generales:

1. Regional Huetar Norte (San Carlos). Se remodeló oficina prestada diez años por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, con un costo aproximado a los ¢12 millones, para ser usada como oficina regional de la Defensoría.

Departamento de Archivo y Correspondencia:

1. Adquisición de sistema de Administración de Imágenes y un *scanner* de alta velocidad. El propósito de dicha adquisición es el dar respaldo a todos los expedientes y otros tipos de documentos que están en custodia en el sarchivo central.
2. Aumento del contrato de guarda documentos. Por la falta de espacio en el Archivo Central se requirió contratar los servicios de una empresa especializada en guardar documentos, los cuales debieron ampliarse por así requerirse.
3. Compra de Fax de alto volumen. Con el propósito de mejorar el servicio de recepción de faxes y notificaciones por este medio, se adquirió un fax más.

4. Compra de 2000 cajas de cartón sin óxido para el almacenaje de los expedientes, con lo cual se busca darles mayor protección ya que son de conservación permanente.

Departamento de Recursos Humanos:

1. Con el propósito de homologar los salarios de las y los funcionarios de la Defensoría de los Habitantes con el resto de las instituciones del Poder Legislativo, se realizó un estudio para crear un incentivo económico sobre la base salarial, el cual fue aprobado por el Directorio de la Asamblea Legislativa y estamos en la búsqueda de los recursos presupuestarios para su aplicación.
2. Se realizó estudio para revalorar los salarios de los puestos de Defensor (a) y Defensor (a) Adjunto (a), los cuales, comparativamente con los jerarcas de otras instituciones (Contraloría General de la República, ARESEP, Procuraduría General de la República, Asamblea Legislativa y Poder Judicial) estaban muy por debajo. La revaloración propuesta fue aprobada por el Directorio de la Asamblea Legislativa y se le está dando financiamiento en el 2006.

3. Gracias al apoyo de la Asamblea Legislativa se logra dar financiamiento a cuatro plazas de Profesionales de Promoción, con el propósito de cumplir compromisos adquiridos con el Gobierno de Finlandia de dar continuidad a proyectos de promoción y divulgación financiados por ellos. Estas plazas ya habían sido creadas en el presupuesto del 2005; sin embargo, el Ministerio de Hacienda las eliminó en el Anteproyecto que envió a la Asamblea Legislativa.

Departamento Financiero Contable:

1. Finiquito o informe final sobre la ejecución presupuestaria de los recursos de la segunda donación del Gobierno de Finlandia. Al 30 de noviembre del 2005 concluyó la fecha para la ejecución del proyecto de promoción y divulgación de derechos en zonas urbano marginales, quedando un saldo por ejecutar de US\$23.213.26 sobre los cuales el Gobierno de Finlandia autorizó que la Defensoría los utilizara en gastos que tuvieran propósitos similares al proyecto original.
2. Superávit acumulado al 31 de diciembre del 2005. A esa fecha existe un superávit acumulado de ¢46.208.395.90, del cual se pretende utilizar una parte durante el 2006, mediante incorporación en un presupuesto extraordinario, y otra parte como complemento al presupuesto ordinario del 2007.

Estadísticas 2005

Aspectos Metodológicos

El análisis estadístico constituye un método para presentar la información cuantitativa en forma significativa y comprensible. Los procedimientos estadísticos permiten reducir, resumir, organizar, evaluar, interpretar y comunicar la información numérica.

La presentación o análisis de los datos procura describir y analizar las características de un conjunto de datos, de forma que se obtengan conclusiones sobre las particularidades de dicho conjunto, y a la vez sobre las relaciones existentes con otros datos similares a fin de compararlos.

Los datos estadísticos que se presentan en este acápite, reflejan el comportamiento de las distintas solicitudes de Intervención planteadas por los y las habitantes durante el año 2005. Estos resultados, diferente a como venía siendo la práctica institucional, se presentan de forma anual. Pasan de mostrar su comportamiento del 1 de mayo de un año al 31 de abril del siguiente año, a mostrar comportamientos de acuerdo con el año calendario, es decir, de enero a diciembre del respectivo año. Se pasa, entonces, de reportes interanuales a reportes anuales.

Esta decisión, responde a los siguientes criterios.

En primer término, a la necesidad de que los datos estadísticos que la Defensoría de los Habitantes brinda, muestren el mismo período de análisis que las instituciones del sector público muestran en sus apéndices estadísticos, de forma que los mismos puedan ser analizados dentro de un mismo período de tiempo cronológico.

Otro aspecto que incide en el cambio de la base cronológica de los datos, es la necesidad de ajustar los períodos de corte de los datos con una serie de requerimientos que diferentes instituciones le realizan periódicamente, de forma que se armonicen las estadísticas con la forma en como predominantemente se presentan en el país y en los organismos internacionales.

La práctica anterior se encontraba en relación con el período de informe de la Defensoría, que era interanual, aspecto que también se reflejaba en la parte sustantiva del informe y por lo que se hace necesario armonizarlo.

Por otra parte es preciso propiciar la facilidad en el análisis a la hora de ser consultado por terceras personas o instituciones de forma que permita extraer mejores conclusiones para los respectivos estudios.

La Defensoría de los Habitantes históricamente ha venido presentando sus estadísticas a través de sus dos formas de intervención: consultas y expedientes. Estas dos formas de intervención, si bien son las que han predominado en el trabajo institucional, no son las únicas formas de protección y defensa de derechos fundamentales que se llevan a cabo.

Las consultas y expedientes son una de las formas en como la Defensoría de los Habitantes atiende las solicitudes de intervención que le realizan. Estas Solicitudes de Intervención, no refleja de forma completa el trabajo institucional, por cuanto el ámbito de acción institucional es muy variado y complejo, lo cual dificulta tratar de ubicarlo sólo en estos dos indicadores.

El informe se divide en los dos grandes temas: consultas y expedientes. Las primeras se muestran por oficina de recepción y por distribución geográfica, así como por instituciones. Asimismo, en cuanto a las consultas realizadas se establece un período de cinco años con el fin de apreciar el comportamiento total de las mismas a partir del momento en que se comienzan a crear las oficinas regionales y el impacto en el total de consultas realizadas.

En cuanto al establecimiento del *ranking* para las instituciones más denunciadas se estableció como criterio aquellas que tuvieran de 80 a más denuncias. En este punto es necesario hacer la aclaración de que el hecho de que hayan sido denunciadas no significa de forma automática que estén vulnerando un derecho, sino que un habitante interpone una solicitud de intervención y la Defensoría valorará sin la misma es de recibo o no. Por tal motivo, una denuncia, por sí misma, es insuficiente para ubicar a una institución como vulneradora de

derechos; es solo el inicio de una forma de intervención institucional.

Con respecto a las municipalidades, el *ranking* se estableció a partir de las nueve denuncias recibidas en contra de una municipalidad en específico.

El agrupamiento de los sectores se plantea por similitud de procesos. Cuando se habla de sector privado son todas aquellas denuncias en las cuales la institución denunciada no es parte del Sector Público, y más bien se refiere a conflictos de carácter privado.

En cuanto a los componentes relativos a los expedientes cerrados y abiertos, se incorpora por primera vez en esta sección, una serie de tiempo que inicia en el año 2000 y culmina en el 2005. Esta serie responde a una serie de requerimientos de información que constantemente solicitan a la institución cuando se requieren datos históricos. Con esta decisión se pretende solventar esta necesidad.

Con el fin de brindar la mayor cantidad de información posible en cuanto a cuáles son los principales hechos violatorios que está investigando la institución y cómo es su peso relativo dentro del conjunto de derechos, se incorpora información relativa a los principales derechos específicos vulnerados y dentro de ellos cuáles son los hechos violatorios más recurrentes.

Con esta desagregación se pretende dar a conocer, de acuerdo con los derechos específicos más denunciados, posibilitar un análisis a lo interno de ellos de cuáles aspectos son los más sensibles. En esta primera oportunidad sólo se incorporan aquellos con mayor cantidad de denuncias como una forma de facilitarle a los diferentes sectores interesados en el estudio y análisis del estado de los

Derechos Humanos en el país, mejores insumos para sus respectivas tareas.

1. Consultas¹

CUADRO N° 1					
CONSULTAS REALIZADAS					
2001- 2005					
	2001	2002	2003	2004	2005
SEDE CENTRAL	16478	21643	19273	15996	14881
CHOROTEGA	0	753	2144	2644	3016
HUETAR NORTE	0	628	1044	2137	2054
ATLÁNTICA	0	0	1591	2157	1910
BRUNCA	0	0	27	2878	3040
TOTAL	16478	23024	24079	25812	24901

¹ Solicitud de orientación o ayuda que plantean los habitantes para enfrentar problemas o conflictos de muy variada naturaleza. Las consultas se pueden referir a problemas dentro del Sector Público que posteriormente pueden convertirse o no en expedientes, dependiendo de su naturaleza y de los aspectos que señala la Ley de la Defensoría de los Habitantes

Figura Nº 1²
Consultas por provincia Sede Central
2005



² Del total de consultas distribuidas por provincia, 1262 no tenían información geográfica

Cuadro N° 2						
Consultas recibidas por mes y por región						
2005						
Meses	Sede Central	Región Huetar Norte	Región Brunca	Región Chorotega	Región Huetar Atlántica	Total Mes
Enero	1444	152	250	200	179	2225
Febrero	1495	142	295	218	150	2300
Marzo	1279	170	266	332	191	2238
Abril	1411	170	325	251	208	2365
Mayo	1538	187	247	280	198	2450
Junio	1373	208	295	327	206	2409
Julio	1093	160	230	241	145	1869
Agosto	1205	205	247	260	181	2098
Septiembre	1254	200	265	229	148	2096
Octubre	1135	180	250	228	127	1920
Noviembre	1218	173	269	331	119	2110
Diciembre	436	107	101	119	58	821
Total	14881	2054	3040	3016	1910	24901

Cuadro N° 3	
Las 25 Instituciones ³ más denunciadas Sede San José	
2005	
Instituciones	N° Denuncias
Caja Costarricense de Seguro Social	1180
Ministerio de Educación Pública	885
Ministerio de Justicia y Gracia	712
Ministerio de Salud	542
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	437
Instituto Nacional de Seguros	365
Instituto Costarricense de Electricidad	348
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	344
Municipalidad de San José	227
Corte Suprema de Justicia	245
Ministerio de Seguridad Pública	237

³ Las denuncias por instituciones no se refieren sólo a un tipo específico, el criterio establecido a efectos de ubicar en principio contra quien se plantea la queja, denuncia o consulta ubica en primera instancia la institución que presta el servicio objeto de cuestionamiento, luego se analiza a cual servicio en específico se refiere, lo cual se analiza con mayor detalle cuando se convierte en expediente y se establece el derecho y hecho violatorio vulnerado.

Instituto Mixto de Ayuda Social	161
Dirección General de Migración y Extranjería	151
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	139
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	134
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	124
Patronato Nacional de la Infancia	115
Municipalidad de Alajuela	113
Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos	109
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	106
Dirección General de Adaptación Social	95
Hospital San Juan de Dios	95
Banco Nacional de Costa Rica	87
Banco Hipotecario de la Vivienda	85
Ministerio de Hacienda	83
TOTAL	7119

Cuadro Nº 4	
Las 40 Municipalidades con más denuncias	
en Sede Central	
2005	
Municipalidades	Nº Denuncias
	1414
Municipalidad de San José	227
Municipalidad de Alajuela	113
Municipalidad de Desamparados	70
Municipalidad de Goicoechea	64
Municipalidad de Cartago	52
Municipalidad de Heredia	52
Municipalidad de La Unión	51
Municipalidad de Tibás	46
Municipalidad de Montes de Oca	33
Municipalidad de Aserri	32
Municipalidad de Puntarenas	32
Municipalidad de Paraíso	31
Municipalidad de Alajuelita	28
Municipalidad de Moravia	28
Municipalidad de Escazú	27
Municipalidad de Coronado	25
Municipalidad de San Ramón	22
Municipalidad de Curridabat	20
Municipalidad de El Guarco	19
Municipalidad de Santo Domingo	19

Municipalidad de Turrialba	19
Municipalidad de Oreamuno	18
Municipalidad de Santa Bárbara	18
Municipalidad de Grecia	17
Municipalidad de Limón	17
Municipalidad de Puriscal	17
Municipalidad de Naranjo	15
Municipalidad de Barva	14
Municipalidad de Pococí	14
Municipalidad de Palmares	13
Municipalidad de Poás	13
Municipalidad de Aguirre	12
Municipalidad de Santa Ana	12
Municipalidad de San Carlos	11
Municipalidad de Siquirres	11
Municipalidad de Flores	10
Municipalidad de Nicoya	10
Municipalidad de Abangares	9
Municipalidad de Belén	9

Cuadro N° 5	
Sectores⁴ más denunciados	
Sede Central	
2005	
Sector	Denuncias
Sector Privado	5409
Sector Salud	2196
Sector Justicia y Policía	1516
Gobiernos Locales	1414
No identificado	1202
Sector Educación	935
Sector Financiero	891
Sector Energía	531
Sector Ambiente	437
Sector Transportes	350
Total	14881

⁴ El sector salud incluye a la Caja Costarricense del Seguro Social, Ministerio de Salud, Hospitales Nacionales y Clínicas. El sector Justicia y Policía incluye a el Organismo Investigación Judicial, a la Corte Suprema de Justicia, a las dependencias de los Ministerios de Gobernación y Policía, Seguridad Pública y Justicia y Gracia. Gobiernos Locales está referida a las municipalidades. El sector educación reúne a las Universidades Estatales, al Ministerio de Educación Pública, los Colegios Universitarios, al Consejo Nacional Superior de la Educación Privada, y al Consejo Nacional de Rectores. El sector financiero incorpora a los bancos estatales, al Banco Hipotecario de la Vivienda, al Banco Popular y de Desarrollo Comunal, a las diferentes mutuales, al Instituto Nacional de Seguros y al Instituto de Vivienda y Urbanismo. El sector Energía incorpora a las diferentes cooperativas de electrificación rural, al Instituto Costarricense de Electricidad, a la Refinadora Costarricense de Petróleo, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Junta del Servicio Eléctrico de Cartago y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia. El sector ambiente incluye al Ministerio de Energía y Energía y a Acueductos y Alcantarillados. El sector transportes incluye al Ministerio de Obras Públicas y Transporte, al Instituto Costarricense de Ferrocarriles a la Junta Administrativa de la Vertiente Atlántica y al Instituto de Puertos del Pacífico. El sector no identificado se refiere a aquellos que por la naturaleza de su denuncia no correspondía a un solo sector en particular.

2. Expedientes⁵

Cuando se ha analizado la consulta y se identifica la posibilidad de que se esté llevando a cabo una vulneración de un derecho, la misma se traslada a una fase de investigación que es lo que se denomina expediente. Las investigaciones son clasificadas de acuerdo con el derecho que se está vulnerando y el hecho violatorio que se denuncia. Los derechos se agrupan en tres grandes categorías: derechos económicos, sociales y culturales; los derechos individuales y los derechos políticos, a su vez estos tienen a lo interno derechos específicos los cuales se subdividen por hecho violatorio.

Derechos económicos y sociales y culturales:

- derecho a la eficiencia en la prestación de los servicios públicos,
- derecho a un ambiente sano,
- derecho a la salud,
- derecho al trabajo y a la estabilidad en el empleo,
- derecho a la educación,

⁵ Es el medio de trámite de la queja o denuncia que presenta un(a) habitante por actos u omisiones del Sector Público que estima lesivos para sus derechos e intereses y cuyo conocimiento es competencia de la Defensoría. Constituye uno de los elementos de mayor importancia en materia de defensa porque en general, su trámite implica acciones tales como: la solicitud de informes a las instituciones respecto de las quejas y denuncias recibidas contra ellas, la solicitud de asesoría a órganos técnicos como los institutos de investigaciones de las diversas universidades y la realización de las visitas y reuniones que resulten necesarias en cada caso. El análisis de la información puede dar lugar a un informe final que en muchos casos contiene recomendaciones para las instituciones y sugerencias para los habitantes. El resultado obtenido del procedimiento suele satisfacer las expectativas de los habitantes que acuden a la institución.

- derecho a la vivienda digna,
- derecho a la seguridad social, y
- derecho a la propiedad y a los beneficios a la cultura.

Derechos individuales:

- derecho a la constitución y protección de la familia,
- derecho a la documentación personal,
- derecho a la integridad personal,
- derecho a la justicia,
- derecho a la legalidad,
- derecho a la libertad personal,
- derecho a la privacidad personal,
- derecho a la protección especial,
- derecho a la seguridad ciudadana,
- derecho al debido proceso,
- derecho al ejercicio de la libertad de culto,
- derecho a la libertad de tránsito, y
- derecho al derecho de petición y pronta respuesta.

Derechos Políticos:

- 1 derecho a la ciudadanía, y
- 2 derecho de participación en asuntos políticos.

CUADRO Nº 6						
Expedientes abiertos por área						
2000 - 2005						
ÁREA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Admisibilidad	215	181	142	51	9	
Mujer	214	144	219	315	282	280
Protección Especial	292	246	301	320	536	781
Calidad de Vida	369	379	506	483	343	431
Control Gestión Administrativa.	406	400	652	679	545	650
Asuntos Económicos	24	45	44	93	59	45
Niñez y Adolescencia	107	81	92	153	100	115
TOTAL	1627	1476	1956	2094	1874	2302

CUADRO Nº 7						
Expedientes cerrados por área						
2000 - 2005						
ÁREA	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Admisibilidad	207	98	152	25	9	0
Mujer	163	161	118	178	256	274
Protección Especial	233	239	259	277	487	559
Calidad de Vida	643	224	743	401	478	310
Control Gestión Administrativa	729	421	495	612	614	606
Asuntos Económicos	4	10	5	44	58	48
Niñez y Adolescencia	167	72	143	106	124	86
TOTAL	2.146	1.225	1.915	1.643	2.026	1.883

Cuadro Nº 8		
Participación Mensual Audiencias Públicas		
Convocadas por la Autoridad Reguladora		
2005		
Mes	Tema	Cantidad
Enero	Electricidad	3
	Reconexión	2
	Transporte Público	4

	Sub total	9
Febrero	Electricidad	6
	Transporte Público	1
	Sub total	7
Marzo	Internet	1
	Recurso amparo contra fijación tarifaria buses	1
	Subtotal	2
Abril	Cabotaje	1
	Teléfonos	1
	Transporte Público	3
	Subtotal	5
Mayo	Transporte Público	2
Junio	Combustibles	1
	Transporte Público	7
	Taxis	1
	Sub total	9
Julio	Acueductos Rurales	2
Agosto	Acueductos Rurales	2
Setiembre	Combustibles	1
	Cabotaje	1
	Transporte Público	3
	Sub total	5
Octubre	Electricidad	1
	Transporte Público	4
	Sub total	5
Noviembre	Transporte Público	4
Diciembre	Combustibles	2
	Cabotaje	1
	Electricidad	1
	Transporte Público	1
	Sub total	5
Total Audiencias		58

Cuadro Nº 9	
Derechos Humanos Vulnerados por Tipo de Derecho	
2005	
DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES	Número de Investigaciones
A LA SALUD	495
A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	486
A UN AMBIENTE SANO	274
AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	158
A LA EDUCACION	67
A VIVIENDA DIGNA	49
A LA SEGURIDAD SOCIAL	49
A LA PROPIEDAD	21
A LOS BENEFICIOS DE LA CULTURA	1
SINDICALES	1
Sub total	1601
DERECHOS INDIVIDUALES	
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	228
DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL	83
DERECHO A LA JUSTICIA	82
DERECHO AL DEBIDO PROCESO	75
DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA	73
DERECHO A LA DOCUMENTACION PERSONAL	57
DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA	42
DERECHO A LA LEGALIDAD	39
DERECHO A LA PRIVACIDAD PERSONAL	10
DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL	3
DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE TRANSITO	3
DERECHOS DE LA PERSONALIDAD	3
DERECHO AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE CULTO	1
DERECHO A LA VIDA	1
Sub total	700
DERECHOS POLITICOS	1
DERECHO A LA PARTICIPACION EN ASUNTOS POLITICOS	1
Sub total	1
TOTAL GENERAL	2.302

Cuadro N° 10	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho A la Eficiencia en la Prestación de los Servicios Públicos	
2005	
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos	171
No ejercicio del deber de fiscalización por parte de las Municipalidades	96
Incumpl.Administ.en el mejoramiento de la red vial cantonal o nacional	24
Defic.en Sist.Regulat.que inciden en los derechos de usuarios y consumidores	17
Probl. Administ.en relación con pago impuestos, tarifas o tasas municipales	16
Probl.de orden admtivo. en el otorgamiento de patentes municipales	16
Probl.de orden admtivo. en prestación servicio recolección de desechos sólidos	15
Negativa, atraso o disconformidad de facturas cobradas a la/o por la Adm.Pública	11
Defraudación y cobro indebido de impuestos	9
Probl. admtivos. instituciones S.Público por omisión o negligencia en reporte y/o entrega de rebajos salariales	9
Incumplimiento de las condiciones del servicio de transporte público modalidad buses	7
Problemas de orden admtivo. por falta de limpieza y mantenim.vías púb.	7
Ausencia de señalización vial en rutas municipales y nacionales	6
Cierre ilegal de vías públicas	6
Problemas con la paralización y aplazamiento de obras públicas	6
Problemas en la prestación de los servicios de energía eléctrica	6
Daños producidos por la construcción o mantenimiento de infraestructura vial	5
Insuficiencia de las actuales condiciones del servicio de trans.púb. modalidad buses	5
Problemas de ordenamiento vial en calles de jurisdicción municipal	5
Problemas derivados de construcciones en vías públicas	5
Dilación o negativa injustificada en trámites administrativos por su condición de persona con discapacidad	4
Problemas administrativos con el trámite de asuntos relacionados con la zona marítimo terrestre	4
Problemas en la administración de los cementerios	4
Problemas en la prestación de los servicios de telecomunicaciones	4
Ubicación de paradas del servicio de transporte público modalidad buses	4
Otros hechos violatorios	24
DERECHO A LA EFICIENCIA EN LA PRESTACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	486

Cuadro Nº 11	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho A la Salud	
2005	
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestación del servicio de salud.	407
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud	19
Defic. u omisión en el control de suministros quím. Farmac. Veterinar. y alimenticios	16
Violación de los derechos del paciente.	13
Violación de los derec. de las mujeres en la atención de su proceso de maternidad	8
Denegación, deficiencia o mal trato en la prestac.servicio de salud a personas portadoras del VIH.	5
Negac. de medicamentos, prótesis y equip.adecuados para la atenc. de la salud especif.mujeres	5
Acciones u omisiones que atenten contra la salud preventiva y la inmunización.	3
Problemas sanitarios e inhabilitación por obras	3
Utilización irregular de recursos en la prestación de los servicios de salud	3
Acciones u omisiones que atenten contra la lactancia materna.	2
Cierre arbitrario o falta de recursos de los servicios de salud para personas menores de 18 años	2
Desmantelamiento de los servicios de salud	2
Cobro indebido de medicamentos o servicios al asegurado.	1
Mal funcionamiento de EBAIS	1
Negación del servicio a migrantes no asegurados.	1
Negación del servicio a no asegurados	1
Negligencia médica y/ o mala práctica médica.	1
Omisión de acciones oportunas y eficaces en caso de epidemias o enfermedades infectocontagiosas.	1
Violación de los derechos de las mujeres por maternidad	1
DERECHO A LA SALUD	495

Cuadro Nº 12	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho A Un Ambiente Sano	
2005	
Contaminación atmosférica por sonido	82
Indebida disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales	59
Contaminac. Atmosf. por gases, humos, polvos, olores u otras partíc. totales en suspensión	31
Problemas en la prestación del servicio de agua potable	16
Falta de protección de cuencas hidrográficas, microcuencas y zonas de recarga acuífera	11
Contaminación de aguas superficiales por cualquier tipo de agente	9
Explotación inadecuada del recurso hídrico o lechos de ríos, o usos no permitidos	9
Contaminac. o afectac. de suelos por dispos. inadec. de desechos domést. indust. u hospitalarios	8
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado sanitario	8
Contaminación por el funcionamiento de granjas porcinas	7
Problemas en la prestación del servicio de alcantarillado pluvial	7
Erosión de suelos debido a obras inadecuadas	4
Construcciones o alteraciones en Zonas Marítimo Terrestres y zonas protectoras	3
Contaminación de aguas subterráneas	3
Daños o falta de infraestructura de los acueductos	3
Atención inadecuada de rellenos sanitarios	2
Prevención y afectación por desastres naturales	2
Tala ilegal, quemas, deforestación o cualquier afectación al sistema forestal	2
Contaminación o afectación de suelos por desechos peligrosos.	1
Contaminación o destrucción de zonas costeras y/o humedales	1
Establecimiento de industrias, comercios u otros fines distintos en zonas habitacionales	1
Explotación ilegal o no sostenible de especies	1
Falta de planes reguladores de uso de suelo	1
Mal manejo de áreas protegidas, reservas y Parques Nacionales	1
Modificación de usos de suelo establecidos en los planes reguladores cantonales	1
Tráfico de especies	1
DERECHO A UN AMBIENTE SANO	274

Cuadro Nº 13	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho Al Trabajo y la Estabilidad	
2005	
Despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector público	57
Discriminación en el ingreso, permanencia, trato, o remuneración en el empleo	46
Incumplimiento en los contratos colectivos de trabajo	1
Inobservancia de las condic. de higiene y de protec.de la salud en los centros de trab. policiales	2
Negación, retiro o irregularidades en las patentes o permisos para actividades comerciales informales	1
Omisión de control estatal ante despidos ilegales o violaciones a normas laborales en el sector privado	4
Omisión del Ministerio de Trabajo de intervenir en los conflictos laborales colectivos	1
Omisión o deficiencia de programas de capacitación laboral para personas con discapacidad	1
Persecución laboral	33
Restringir, impedir o excluir del acceso al trabajo o a un ascenso por motivos de maternidad	1
Violación al régimen laboral de excepción de funcionarios policiales	4
Violación de los derechos laborales de las personas privadas de libertad	7
DERECHO AL TRABAJO Y ESTABILIDAD EN EL EMPLEO	158

Cuadro Nº 14	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho A la Educación	
2005	
Afectación en la calidad de la educación e igualdad de oportunidades para personas. menores de 18 años	14
Afectación en la calidad de la educación e igualdad de oportunidad para personas menores de 18 años con discapacidad	8
Cierre arbitrario o falta de recursos para centros de educación pública	8
Afectaciones a la permanencia en el sistema educativo de personas menores de 18 años	5
Denegación o mala aplicación de adecuaciones curriculares	5
Irregularidades administrativas en los centros educativos	5
Discriminación a los educandos mayores de edad con discapacidad por parte del sector educativo	3
Discriminación a los educandos menores de 18 años por parte del sector educativo	3
Negación u obstaculización para la matrícula. en centros educativos públicos. que afectan a personas menores de 18 años	3
Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las personas menores de 18 años	2
Retiro y reducción ilícita de suministros a centros educativos estatales	2
Afectación en la calidad de la educación. e igualdad de oportunidades para personas adultas	1
Denegación del derecho a la educación gratuita y básica a las personas adultas	1
Denegación del derecho a la educación para personas de 18 años con discapacidad	1
Irregular. en la emisión de títulos de conclusión de estudios y reconocimiento de materias a personas adultas	1
Reproducción de valores y conductas sexistas en detrimento de las mujeres en el sistema educativo	1
Restringir, impedir o excluir el acceso a la educación formal por su condición de mujer	1
Violación a la identidad cultural en el sistema educativo	1
Violación a la obligatoriedad de la educación de personas menores de 18 años	1
Violaciones al reglamento de evaluación o de bachillerato a personas menores de 18 años	1
DERECHO A LA EDUCACION	67

Cuadro N° 15	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho a la Integridad Personal	
2005	
Hostigamiento sexual o abuso en el sector público	60
Condiciones deficientes de los centros o lugares de detención policial	40
Abuso de autoridad por parte de la policía administrativa	32
Tortura, tratos inhumanos o degradantes en instituciones penitenciarias	24
Acciones u omisiones en casos de medidas disciplinarias o de aislamiento	21
Maltrato físico o emocional o discriminación en la prestación de servicios públicos	20
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, abuso, crueldad o discriminación por su condición de mujer	13
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional o ante la discriminación	7
Abuso de autoridad por parte de la policía municipal	4
Tortura, tratos inhumanos o degradantes de la policía administrativa	3
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a personas con discapacidad	2
Inacción estatal ante el maltrato físico o emocional, o discriminación a adultos mayores	1
Tortura, tratos inhumanos o degradantes de la policía judicial	1
DERECHO A LA INTEGRIDAD PERSONAL	228

Cuadro Nº 16

Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho a la Protección Especial

2005

Acciones ilegítimas y omisiones en la atención a personas adultas mayores	19
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de las personas menores de 18 años en riesgo social	10
Acciones u omisiones en la atención y asistencia de personas adultas con discapacidad	9
Acción u omisión estatal en la defensa y protección de personas menor 18 años por abuso físico, psicológico, sexual o negligencia	8
Acciones ilegítimas y omisiones hacia los pueblos indígenas	5
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas con discapacidad	5
Acciones u omisiones en la definición de políticas públicas específicas de personas adultas mayores	3
Acciones u omisiones en la vigilancia de centros y hogares para adultos mayores	3
Acciones u omisiones estatales ante el abuso físico, psicológico o sexual de personas menores de edad por parte de docentes	3
Falta de recursos para la ejecución políticas públicas de personas adultas mayores	3
Acciones u omisiones en la vigilancia de centros de atención y rehabilitación a personas con discapacidad	2
Discriminación en el diseño de políticas que se relacionen con mujeres	2
Falta de protección a las personas menores de 18 años que carecen de grupo familiar o han debido separarse de éste	2
Acción u omisión y atención sistema cuidado diario y desarrollo infantil y de permanencia temporal (centros infantiles, hogares comunitario albergue y otros)	1
Acciones u omisiones en la atención de sistemas de cuidado diario y de desarrollo infantil	1
Acción u omisión en procesos disciplinarios o aplicación de .med.cautel.denunc.activas incoadas por muj. cuando manif. expresamente que se debió a su condic. de muj.	1
Condiciones inadecuadas de los centros de atención infantil administrados por el sector público	1
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de mujeres	1
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de personas con discapacidad	1
Falta de recursos para la ejecución de políticas públicas de personas menores de 18 años	1
Violación al trato igualitario y a una vida independiente de personas con discapacidad en instituciones públicas	1
Violación al trato preferencial de personas adultas mayores en instituciones públicas	1
DERECHO A LA PROTECCION ESPECIAL	83

Cuadro Nº 17	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho a la Justicia	
2005	
Dilación en la administración de justicia	41
Dilación en la fijación, modificación e información sobre pensiones alimentarias	21
Mala prestación del servicio de administración de justicia	7
Denegación de acceso a la justicia ordinaria	3
Dilación en la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia	3
Negligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres	3
Acción ilegítima u omisión del Ministerio Público	2
Acción ilegítima u omisión del Tribunal de Inspección Judicial	1
Dilación en la revisión de beneficios durante la ejecución de sentencia de mujeres privadas de libertad	1
DERECHO A LA JUSTICIA	82

Cuadro Nº 18	
Hechos Violarios Vulnerados en el Derecho a la Constitución y Protección a la Familia	
2005	
Acciones u omisiones de los centros penitenciarios que atenten contra la reunificación familiar	51
Falta de apoyo a la familia en la crianza de los hijos e hijas cuando así se amerite	1
Inacción estatal ante vicios en el ejercicio de la autoridad parental	1
Incumplimiento de la Ley de Paternidad Responsable	1
Limitaciones ilegítimas a las mujeres privadas de libertad para la continuación del vínculo familiar	10
Limitaciones ilegítimas a las personas menores de 18 años al derecho a vivir, crecer y desarrollarse con su familia	6
Limitaciones ilegítimas al contacto de las personas menores de 18 años con sus padres y hermanos	3
DERECHO A LA CONSTITUCION Y PROTECCION DE LA FAMILIA	73

ÍNDICE

ÍNDICE

Presentación		<i>Por una niñez y adolescencia libres de violencia</i>	
		Dirección de Niñez y Adolescencia	210
Reflexión Inicial		<i>Por el respeto a la diversidad y la no exclusión</i>	
Elecciones infantiles	32	Dirección de Protección Especial	246
Acerca del TLC	40	<i>De la mano con las comunidades</i>	
		Dirección de Oficinas Regionales	296
Capítulo I:			
Observatorio de Derechos Humanos en Costa Rica			
<i>Por un trato justo y expedito de las demandas de las y los habitantes</i>			
Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata	56		
<i>Por una economía más humanizada</i>			
Dirección de Asuntos Económicos	70		
<i>Por una defensa del derecho a la salud y a un ambiente sano</i>			
Dirección de Calidad de Vida	98		
<i>Por el disfrute efectivo del Derecho Humano por una Buena Administración</i>			
Dirección de Control de Gestión Administrativa	122		
<i>Por la eliminación de toda forma de violencia contra las mujeres</i>			
Defensoría de la Mujer	158		
		Capítulo II	
		<i>Promoción y Divulgación de Derechos Humanos en Costa Rica</i>	328
		Capítulo III	
		<i>Gestión institucional</i>	
		Otras formas de incidencia para la Igualdad de Derechos: la labor de promoción y divulgación de las Direcciones de Defensa	350
		Dirección de Asuntos Jurídicos	368
		Planificación Institucional	374
		Asuntos Internacionales	378
		Dirección Administrativa	390
		Estadísticas 2005	398