

## PRESENTACION

Tras un año de labor hoy cumplimos nuevamente con la obligación legal de presentar ante la Asamblea Legislativa el Informe Anual correspondiente al trabajo realizado en el período comprendido entre el 1º de mayo de 1998 y el 30 de abril de 1999. Lo hacemos con la convicción de que la entrega de esta memoria constituye una oportunidad propicia para presentar al país las constataciones, conclusiones y recomendaciones que se derivan del contacto directo y permanente con los habitantes y de la atención de los principales problemas que amenazan y vulneran sus derechos e intereses.

En los dos últimos Informes Anuales hemos insistido en la necesidad de establecer una jerarquización del trabajo que facilite la atención de los asuntos que más afectan a la población. Asimismo, adquirimos el compromiso de abordar estos temas desde una perspectiva más estructural que revelara la gravedad de su impacto sobre los sectores más vulnerables. Consecuencia de este análisis, hemos aprovechado la presentación de cada memoria para destacar en ella los temas de atención prioritaria correspondientes a cada período. Al seleccionarlos se han considerado como criterios la recurrencia del tema y la reiteración de las quejas individuales; la naturaleza de los derechos lesionados; las características sociales y económicas de la población afectada así como los efectos de la problemática sobre el sistema económico, social y político del país. En 1997 los temas de atención prioritaria fueron pensiones con cargo al presupuesto nacional, el incumplimiento de los objetivos de descentralización, vivienda, violencia doméstica y hostigamiento sexual, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, el accidente del servicio de radioterapia del Hospital San Juan de Dios y el caso del Banco Anglo Costarricense. Para 1998 se reiteró el tema de vivienda y se incorporaron otros como la eficiencia administrativa en los servicios de salud, la administración de justicia, la calidad en los servicios públicos, la educación, recursos hídricos y las personas adultas mayores.

En todos los casos el objetivo ha sido el de lanzar una voz de alerta para que las instancias responsables de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas comprendan la urgencia de atender con prontitud estos problemas. Cabe indicar que a lo largo de estos dos años y como resultado del seguimiento brindado a estos temas, la Defensoría ha podido detectar que varios de ellos no sólo mantienen su vigencia sino que se han visto agravados por otras situaciones que han exigido profundizar su abordaje y plantear nuevas recomendaciones sin dejar de insistir en las que ya habían sido emitidas con anterioridad. Justo es reconocer que ha habido logros importantes en las materias planteadas tal y como se constata en el apartado en el que se da cuenta del seguimiento dado a lo indicado en los Informes anteriores.

Además de reunir las características señaladas líneas atrás, los temas de atención prioritaria incluidos en el presente Informe responden también a una lógica de análisis basada en un enfoque que cruza transversalmente los asuntos más importantes que demandaron la atención de la Defensoría a lo largo este período. En efecto, la falta de transparencia en el ejercicio de la función pública se constituyó en un factor común que estuvo presente en una buena cantidad de situaciones en las que la Defensoría tuvo que denunciar violaciones a la legalidad y a los derechos de los habitantes ocasionadas por acciones u omisiones de la Administración.

La transparencia en el ejercicio de la función pública se presenta como una premisa esencial para el buen funcionamiento de los poderes públicos. De ahí que el examen constante de ese proceder constituya un elemento esencial para la legitimidad del sistema. Se trata de un principio fundamental de actuación de los órganos públicos que encuentra su fundamento normativo en los artículos 9, 11 y 30 de la Constitución Política y que se basa en tres componentes fundamentales, a saber, el respeto a la legalidad, la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes y la sujeción a los mecanismos de control de la Administración.

En cuanto al primer componente -el respeto a la legalidad- el artículo constitucional citado establece expresamente lo siguiente:

*"Artículo 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública."*

Dicho mandato constitucional establece con claridad la subordinación de los órganos públicos y sus funcionarios al ordenamiento jurídico, el cual están en la obligación de respetar. Ello implica, entre otras cosas, el deber de aplicar con diligencia los procedimientos que regulan su actividad, el respeto a las reglas de la ciencia y la técnica y a los principios de justicia, lógica y conveniencia, la administración cristalina y

eficiente de los fondos públicos y la sujeción del accionar administrativo a los principios constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad.

En relación con el segundo componente -la garantía de acceso a información fehaciente y en condiciones de igualdad para los habitantes-, el artículo 30 de la Constitución Política establece lo siguiente:

*"Artículo 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado."*

Al desarrollar el contenido de este artículo, la Sala Constitucional indicó mediante el voto N° 561-94 que esta *"normativa tiene como fundamento el interés de la comunidad de conocer la actividad del funcionario público, así como su buen o mal desempeño en el ejercicio del cargo y las informaciones que siendo de interés público se hallen en oficinas o departamentos administrativos"*.

En criterio de la Defensoría resulta indispensable reafirmar el derecho de los habitantes a conocer, evaluar y participar de la cosa pública con información fehaciente, lo cual les permitirá intervenir en los procesos de toma de decisiones con la seguridad de quien tiene en sus manos la información necesaria para hacerlo.

El tercer componente de la transparencia se relaciona con la sujeción de la Administración a los mecanismos de control establecidos por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al interpretar los artículos 9, 10, 121, 140 y 152 de la Constitución Política, la Sala Constitucional señaló que estas normas *"asignan funciones especializadas a diferentes órganos -Poderes- del Gobierno, y han diseñado un complejo sistema de frenos y contrapesos como una garantía, la más importante si se quiere, de la libertad. Desde esa perspectiva, la separación de funciones, la fiscalización recíproca y la autolimitación de esos poderes, se yergue como un valladar de protección de los valores, principios y normas constitucionales en beneficio directo de todos los habitantes del país"* (voto N° 4091-94).

En ese sentido, la Defensoría considera que la aspiración por alcanzar la gobernabilidad democrática se debe apoyar de manera importante en el sometimiento de los órganos de la Administración a todas aquellas instancias que tienen por función el control del ejercicio del poder y la protección de los derechos fundamentales de la población. Después de todo estos mecanismos se constituyen en garantías de legitimidad y eficacia al erigirse en instrumentos que supervisan la capacidad de las autoridades públicas para canalizar las demandas de los habitantes.

En síntesis, la transparencia en el ejercicio de la función pública exige una actitud responsable en el cumplimiento de los deberes legales y el respeto a los mecanismos previstos para garantizar los derechos e intereses de los habitantes, además de un compromiso ineludible con la participación de la población en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas públicas.

En razón de lo anterior, la Defensoría de los Habitantes aprovecha la presentación del Informe para levantar su voz y denunciar públicamente actuaciones de varias instituciones del sector público que no sólo desprecian ese importante principio sino que lo desafían abiertamente con la adopción de medidas que van en franca contradicción con los tres componentes recién analizados.

La forma en que se hizo el aumento de tarifas en los servicios de recolección de basura y de aseo de vías públicas que aprobaron 26 Municipalidades del país consultadas por la Defensoría es un fiel reflejo de lo que se denuncia. Según el estudio realizado, el incremento promedio para ambos servicios desde la vigencia del Código Municipal en julio de 1998 fue de un 97% y de un 215% respectivamente. Independientemente de la necesidad de ajustar las tarifas tomando en consideración los costos reales del servicio, resulta alarmante que el aumento haya sido aprobado sin criterios técnicos y sin que los habitantes pudiesen conocer la justificación del aumento o plantear criterios a ese respecto. No existe justificación para que tan sólo 2 de estos gobiernos locales realizaran gestiones para involucrar a los habitantes en una decisión que evidentemente les interesaba. La falta de transparencia en la gestión municipal podría constituirse en un obstáculo insalvable para las iniciativas de descentralización que pretenden el fortalecimiento de los gobiernos locales.

Por su parte, resulta preocupante la constatación que hizo la Defensoría de que buena parte de las instituciones públicas desconocen la vigencia y contenido de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, vigente desde 1990. En criterio de esta institución, el buen manejo de la documentación pública es un requisito para cumplir con la obligación de facilitar la información requerida por los administrados, estableciendo mecanismos más eficaces de rendición de cuentas y protección de los derechos

fundamentales de la población. No es posible, en ese sentido, que la ausencia de Archivos en nuestras instituciones se constituya en un obstáculo para la investigación de actos de corrupción facilitando, de esa manera, la impunidad de los responsables.

Asimismo, en una coyuntura en la que se trabaja fuertemente en el fortalecimiento del Poder Judicial, pilar fundamental de nuestro régimen democrático, resulta preocupante que no exista claridad acerca de la administración del Fondo de Pensiones y Jubilaciones de ese Poder de la República. Si bien es cierto la ley es la que establece la fuente de financiamiento del Fondo aplicando criterios poco solidarios para favorecer a un gremio particular en detrimento del Régimen No Contributivo de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social, existen por su parte otros elementos que señalan falta de transparencia en la administración de esos recursos. No es posible, por ejemplo, que estas disposiciones legales aún no hayan sido reglamentadas a pesar de haber transcurrido ya varios años desde la promulgación de la ley (1995). Tampoco resulta conveniente que estos dineros, que derivan de parte de los intereses que generan los depósitos judiciales de juicios abandonados, estén excluidos de la fiscalización de la Contraloría General de la República. Inquieta, asimismo, que no exista claridad en relación con el cumplimiento de la disposición que obliga a destinar estos intereses al Régimen No Contributivo durante los primeros cinco años ya que los montos que el Poder Judicial reporta haber girado no coinciden con los que la Caja Costarricense de Seguro Social manifiesta haber recibido en el mismo período. Se impone una revisión integral del régimen que asegure la aplicación de criterios de solidaridad en el destino de los recursos.

Igual que sucede con el Poder Judicial o la Defensoría de los Habitantes, existen otras instituciones que por la naturaleza de las funciones que desempeñan deben asumir un compromiso reforzado con la transparencia en el ejercicio de la función pública. El caso de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos es un ejemplo de esta situación. En efecto, es indispensable que el ente responsable de fijar las tarifas y asegurar la calidad de los servicios públicos actúe con legitimidad, aplicando criterios técnicos y en franco respeto a los procedimientos que regulan sus competencias.

No es posible, en ese sentido, que la falta de transparencia en este campo se haya manifestado desde la conformación misma de las dos Juntas Directivas que hasta ahora han dirigido a la institución. Resulta preocupante que los dos últimos Consejos de Gobierno hayan obviado los requisitos que establece la ley para la designación de los integrantes de la Junta Directiva de la institución. En efecto, el artículo 48 de la ley de comentario dispone que quienes integren dicho órgano deberán contar con al menos 5 años de experiencia en servicios públicos, requisito que pretendía garantizar el perfil técnico de la institución. A pesar de ello, en el caso de la primera Junta no se constató que sus integrantes reunieran tal requisito en tanto en la actual, solo dos de sus miembros cumplen con el requerimiento. ¿Qué legitimidad puede tener un órgano con un vicio de origen de esta naturaleza?

Más allá de esta circunstancia, se han presentado otras situaciones que también vulneran el respeto a la legalidad en el caso de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La más evidente tiene que ver con la suspensión que se decretó dentro de un proceso de ajuste de las tarifas eléctricas. Dicha suspensión se produjo en atención a una gestión del ICE y de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz en la que argumentaban la necesidad de someter a revisión la solicitud de aumento inicialmente planteada dado el impacto que podría generar sobre los usuarios del servicio.

La Defensoría sostuvo ante la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que lo que procedía en ese caso era rechazar la solicitud de incremento tarifario dentro del plazo de ley en vez de suspender el procedimiento, tal y como sucedió. Tal fue la violación al ordenamiento jurídico que, a solicitud de la Defensoría, la Procuraduría General de la República emitió un dictamen en el que concluyó categóricamente que la solicitud debió haber sido resuelta dentro del plazo de 30 días que establece la ley y que la justificación de fuerza mayor invocada para suspender por tres meses el procedimiento no resultaba aplicable al caso concreto. Cabe señalar que el aumento en las tarifas eléctricas fue aprobado casi tres meses después de que se decretó la suspensión del proceso sin que el ICE o la Compañía Nacional de Fuerza y Luz realizaran modificación alguna a sus solicitudes de fijación tarifaria.

Otros aspectos vinculados al proceso de fijación tarifaria y que vulneran el principio de transparencia se relacionan con la convocatoria a Audiencias Públicas para ajustar tarifas de acueductos municipales sin que conste en los expedientes respectivos la información necesaria para que los interesados presenten oposiciones con base en estudios técnicos y la consideración del impuesto de la renta que pagan las empresas expendedoras de combustibles como componente tarifario de ese rubro.

Por su parte, algunas de las instituciones prestadoras de los servicios públicos han incurrido en actuaciones poco transparentes en los procesos de fijación de tarifas. El Instituto Costarricense de Electricidad, por ejemplo, ha pretendido que se reconozca el pago del impuesto sobre la renta como un

gasto operativo que debería reflejarse en el precio del servicio, lo cual resulta a todas luces contradictorio con la Ley de Sujeción de las Instituciones Estatales al Pago del Impuesto sobre la Renta. Esa misma institución solicitó a la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos que considerara como gasto de operación los dos mil millones de colones que pretendía donar al Gobierno a pesar de que la ley que le autorizaba a hacerlo lo condicionaba a que tal proceder no afectara el desempeño y los proyectos de la institución.

La resistencia de la Caja Costarricense de Seguro Social a entregar la lista actualizada de los morosos de las cuotas obrero patronales constituye una limitación injustificada al acceso a la información pública y a la intervención de un órgano de control en la investigación de un problema que tiene un efecto negativo sobre el servicio público salud y los derechos de la población. Resulta de fundamental importancia que las instituciones encargadas del sistema de seguridad social actúen con transparencia en la gestión de los asuntos que le competen.

Otra situación que evidencia el irrespeto a los procedimientos legales establecidos se relaciona con la decisión del Ministerio de Economía de liberalizar el precio de la leche. En este caso, la decisión se tomó sin solicitar previamente el parecer de la Comisión para la Promoción de la Competencia como lo indica la ley y sin contar con un criterio técnico que justificara que las condiciones del mercado que motivaron la regulación del precio hubieran desaparecido. La ausencia de estos elementos derivó, en criterio de la Defensoría, en la adopción de un acto arbitrario que lesiona seriamente los principios que rigen el ejercicio de la función pública.

El tema de la transparencia en la política fiscal ha sido posiblemente el más preocupante en el período que abarca este Informe. Cabe indicar, en primera instancia, que mediante el Decreto Ejecutivo N° 24316 del 30 de mayo de 1995, el Poder Ejecutivo estableció el impuesto selectivo de consumo para los hidrocarburos. El propósito de la medida, según se señaló en esa oportunidad, consistía en destinar dos terceras partes de lo recaudado a programas de reparación y mantenimiento de caminos y la otra tercera parte para programas de reforestación dirigidos a pequeños productores. Posteriormente con la promulgación de la ley que creó el Consejo Nacional de Vialidad se estableció una contribución especial del 15% sobre el precio de los combustibles para destinarla al arreglo de la red vial nacional.

Ante esta situación, la Defensoría planteó una acción de inconstitucionalidad contra el impuesto selectivo de consumo de los hidrocarburos en la que denunció el carácter confiscatorio del tributo y la sin razón de considerar los combustibles como un bien suntuario afecto a dicho impuesto.

Además, al estudiar la administración de los recursos generados por la ley que creó el Consejo Nacional de Vialidad, la Defensoría logró constatar que el Ministerio de Hacienda sólo había girado al Consejo Nacional de Vialidad el 15% de lo que la Refinadora Costarricense de Petróleo había recaudado por ese concepto. Y lo que es peor, durante 1999 sólo se han girado cien millones de colones a pesar de que el presupuesto aprobado para este año alcanza los veintiséis mil millones. La conclusión que arrojan estos datos es que los dineros que debieron ser destinados mensualmente a la entidad encargada del arreglo de la red vial nacional pasaron a engrosar las arcas del Estado a pesar de que la ley establece un período fiscal mensual y faculta la apertura de fideicomisos que serían administrados por el Consejo Nacional de Vialidad.

Esta falta de transparencia en la política fiscal se manifestó, de igual manera, en la asignación de los recursos que por ley corresponden al FODESAF. En efecto, a pesar de que durante 1998 el fisco recaudó exactamente lo que tenía presupuestado por concepto de impuesto de ventas (¢175,742,330,000) al FODESAF no se le giró el 20% que por Ley le corresponde sino que solamente se le transfirió la suma de ¢12,146,500,000 que representa apenas un 7% de la recaudación. Esta situación provocó que en 1998 los recursos girados al FODESAF fueran un 65% menores a lo presupuestado. ¿Adónde fueron esos recursos? De manera especial preocupa a la Defensoría que entre los programas e instituciones que sufrieron recortes en virtud de lo señalado están Comedores Escolares, el Patronato Nacional de la Infancia, el Consejo Nacional de Rehabilitación, el Instituto Nacional de las Mujeres, los Fondos de Compensación Social y el Financiamiento de Bonos para la Vivienda.

Las situaciones descritas plantean un tema esencial: si bien es cierto el país enfrenta un problema fiscal que el Estado debe resolver, las responsabilidades propias de la función pública exigen transparencia en los mecanismos que se utilicen para enfrentarla. Actuar de otra manera no daría más resultado que la pérdida de credibilidad en la institucionalidad democrática del país.

La transparencia en el ejercicio de la función pública fue, al fin de cuentas, el eje temático que permeó buena parte de los casos que atendió la Defensoría a lo largo de este año y que se refleja con rigor en los temas de atención prioritaria que se consignan en el Informe.



Sandra Pizsk  
Defensora de los Habitantes



Max Esquivel Faerron  
Defensor Adjunto de los Habitantes

## INTRODUCCION

Tal y como se mencionó en la presentación, la Defensoría definió una serie de temas que en virtud de sus características fueron denominados como de atención prioritaria, los cuales son consignados en el primer capítulo de este Informe.

De esta forma se incluye el tema de la calidad educativa, considerando que el desarrollo socioeconómico de un país se encuentra estrechamente vinculado con el acceso universal a un sistema educativo de calidad, el cual debe garantizar una adecuada formación de los habitantes de la República.

El concepto de la igualdad y la equidad se considera como un tema prioritario, específicamente en lo referido a la efectiva participación política de la mujer. La práctica demuestra bajos niveles de representación femenina en puestos de decisión, a pesar de que en Costa Rica la población está conformada en términos paritarios entre hombres y mujeres. A lo anterior debe agregarse la existencia de un compendio normativo que regula tal situación y del que sin embargo, su aplicación carece aún de la perspectiva integral e igualitaria.

Nuevamente se incluyen dos temas mencionados con anterioridad y reconocidos como ámbitos que requieren de medidas tanto concretas como urgentes por parte de los sectores administrativos en los que reside la toma de decisiones. Estos son los temas de vivienda y salud.

En cuanto al primero, el enfoque que se le da es el del impacto que ha generado el desfinanciamiento de los programas de vivienda, con lo que se ha producido un acumulado de solicitudes presentadas desde hace ya varios meses. Además, preocupa a esta Defensoría las circunstancias que han colocado a cientos de familias ante la posibilidad de perder sus viviendas por causas que escapan a su control.

Por su parte, en el tema de salud llama la atención a la institución la dimensión de lo que se concibe como un desmantelamiento de los servicios tradicionalmente suministrados por la seguridad social.

De igual forma, se insiste en el tema de la Administración de Justicia, cuyo enfoque se centra en visualizar el control de la actividad administrativa que ejerce el Poder Judicial como medio para fortalecer nuestro Estado de derecho y restablecer la credibilidad en la institucionalidad del país.

Otro de los temas que la Defensoría se plantea como de atención inmediata por parte de las autoridades encargadas de la materia, es el manejo de los archivos en las instituciones públicas, como instrumentos de control de la actividad estatal. Por un lado porque se considera que es un aspecto directamente vinculado con cierto tipo de servicios que se le brinda a los habitantes. Asimismo la ausencia de los archivos institucionales en algunas ocasiones ha propiciado la impunidad de casos de corrupción.

Un segundo capítulo está constituido por un informe detallado de cada una de la Areas de Defensa que conforman la Defensoría y en este se da cuenta de los casos más importantes tramitados durante el período que comprende este informe.

El tercer capítulo es un apartado de seguimiento a los temas definidos como de atención prioritaria en los dos informes anteriores, en el cual se indican los logros y respuestas obtenidas por la institución al respecto.

Este año se incorpora un segmento referido a la proyección institucional, en el cual se aborda la participación de la Defensoría como coordinadora de la Comisión de Verificación de Acuerdos del Proceso de Concertación Nacional.

Además, se analiza el tema de la seguridad nacional como un asunto de características estructurales, en el que si bien es cierto la participación del Gobierno en su atención es trascendental, los habitantes requieren de convertirse en parte de la solución integral. Por este razón se decidió informar acerca de una experiencia de solidaridad llevada a cabo en la calle 8 de la ciudad capital.

Asimismo, se dedica un espacio a realizar un recuento de la presencia de la Defensoría en espacios que de manera fija se han cedido a la institución por parte de los medios de comunicación.

El quinto capítulo se refiere a las labores de promoción y divulgación institucionales y en él la Defensoría da cuenta de otra de sus obligaciones que por ley le fueron encomendadas: promover y divulgar los derechos e intereses de los habitantes.

Para concluir se presenta un recuento de lo que se ha denominado como informe de gestión.

En este apartado se incluye la propuesta de descentralización de la Defensoría, en el que se hace un análisis de los esfuerzos institucionales desarrollados con anterioridad, lo cual permite plantear un nuevo modelo y una nueva propuesta tendientes a cumplir con la obligación legal de defender, promover y divulgar los derechos de los habitantes en todo el territorio nacional. Esta es una propuesta con la cual se pretende satisfacer las necesidades, demandas y expectativas de los habitantes de las zonas alejadas del país.

Se incorpora el informe de la Dirección de Asuntos Jurídicos en el que se da cuenta de las acciones jurisdiccionales en las que ha sido parte la Defensoría y de las opiniones consultivas solicitadas a la Procuraduría General de la República.

Seguidamente, el informe de la Dirección Administrativa indica las principales medidas adoptadas a ese nivel con el propósito de cumplir con los objetivos y metas institucionales.

Uno de los principales aspectos que se destacan en este punto es el desarrollo de un nuevo sistema informático denominado Solidaridad, Oportunidades y Logros (SOL) cuya intención es la de brindar un servicio mejor y más oportuno a los habitantes dando cuenta de que la renovación del equipo de cómputo de la institución y la obtención de las licencias de software para operar el sistema se obtuvieron por medio de una donación de la República de China en Taiwán.

Como último punto las estadísticas institucionales reflejan un incremento en las intervenciones de la institución y en la capacidad de respuesta de la Defensoría en virtud de las múltiples investigaciones concluidas en el periodo. De igual forma, se da cuenta de la presencia de la institución en las Audiencias Públicas convocadas por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

